

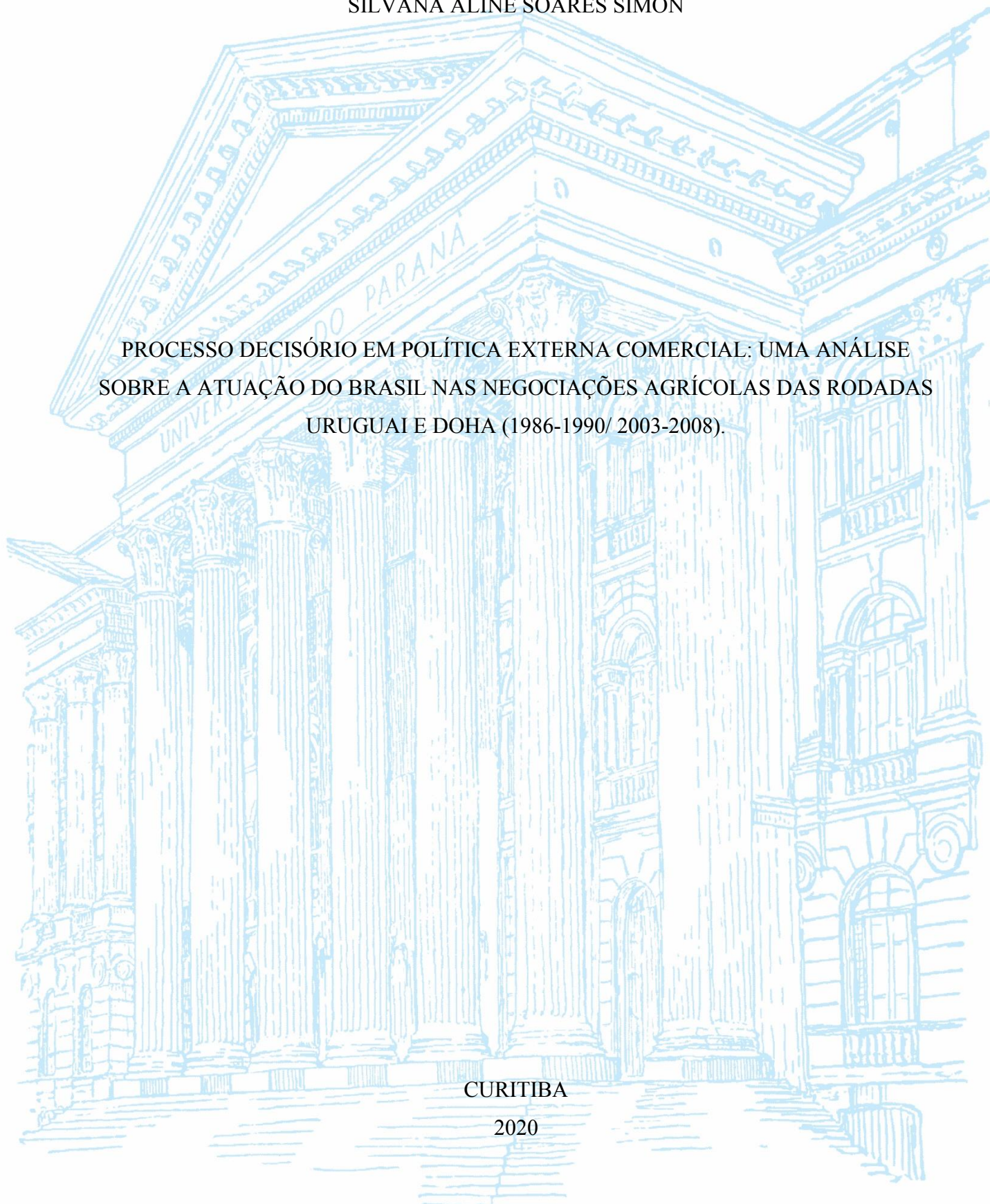
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SILVANA ALINE SOARES SIMON

PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL: UMA ANÁLISE
SOBRE A ATUAÇÃO DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DAS RODADAS
URUGUAI E DOHA (1986-1990/ 2003-2008).

CURITIBA

2020



SILVANA ALINE SOARES SIMON

PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL: UMA ANÁLISE
SOBRE A ATUAÇÃO DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DAS RODADAS
URUGUAI E DOHA (1986-1990/ 2003-2008).

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR
Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Simon, Silvana Aline Soares

Processo decisório em política externa comercial: uma análise sobre a atuação do Brasil nas negociações agrícolas das rodadas Uruguai e Doha (1986-1990/2003-2008). / Silvana Aline Soares Simon. – Curitiba, 2020.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio

1. Relações econômicas internacionais. 2. Política econômica. 3. Processo decisório. 4. Economia agrícola. 5. Brasil. Ministério das Relações Exteriores. I. Tomio Fabrício Ricardo de Limas. II. Título.

CDD – 382.98



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA

POLÍTICA 40001016061P2

ATA Nº01

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA

No dia trinta de novembro de dois mil e vinte às 14:00 horas, na sala Remoto (MSTeams), Remoto (MSTeams), foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda **SILVANA ALINE SOARES SIMON SHIMA**, intitulada: **PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DAS RODADAS URUGUAI E DOHA (1986-1990/ 2003-2008)**, sob orientação do Prof. Dr. FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), RODRIGO LUÍS KANAYAMA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - PPGD), JULIANO DA SILVA CORTINHAS (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA), LARISSA LIZ ODRESKI RAMINA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 30 de Novembro de 2020.

Assinatura Eletrônica

02/12/2020 13:49:21.0

FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

01/12/2020 20:09:15.0

RODRIGO LUÍS KANAYAMA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - PPGD)

Assinatura Eletrônica

01/12/2020 20:22:11.0

LARISSA LIZ ODRESKI RAMINA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ) Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

02/12/2020 07:04:28.0

JULIANO DA SILVA CORTINHAS

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

Assinatura Eletrônica

02/12/2020 05:47:37.0

RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI

General Carneiro, 460 - 5º andar - sala 517 - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 80060-150 - Tel: (41) 3360-5233 - E-mail: ppgcupfr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 64341

Para autenticar este documento/assinatura, acesse

<https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 64341



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA

POLÍTICA 40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **SILVANA ALINE SOARES SIMON SHIMA** intitulada: **PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DAS RODADAS URUGUAI E DOHA (1986-1990/ 2003-2008)**, sob orientação do Prof. Dr. FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.
CURITIBA, 30 de Novembro de 2020.

Assinatura Eletrônica
02/12/2020 13:49:21.0
FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
01/12/2020 20:09:15.0
RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - PPGD)

Assinatura Eletrônica
02/12/2020 07:04:28.0
JULIANO DA SILVA CORTINHAS
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

Assinatura Eletrônica
01/12/2020 20:22:11.0
LARISSA LIZ ODRESKI RAMINA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ) Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
02/12/2020 05:47:37.0
RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI

General Carneiro, 460 - 5º andar - sala 517 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80060-150 - Tel: (41) 3360-5233 - E-mail: ppgcpufpr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 64341

Para autenticar este documento/assinatura, acesse

<https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 64341

RESUMO

Esta Tese de Doutorado tem como objetivo analisar, comparativamente, o processo decisório que delineou a atuação do Brasil nas negociações agrícolas do Sistema Multilateral de Comércio na Rodada Uruguai (1986-1990) e na Rodada Doha (2003-2008). Empregando-se o *process tracing*, buscar-se-á avaliar o papel do Ministério das Relações Exteriores e sua interação com os demais atores, nos dois momentos. Buscar-se-á responder se as mudanças ocasionadas nas estruturas políticas domésticas, a partir do processo de redemocratização, afetaram o papel da diplomacia na condução da política externa e como isso impactou na participação dos demais atores. Levanta-se a hipótese que, apesar de essas mudanças terem permitido o aumento da porosidade do MRE à participação de outros atores, tanto de outros órgãos do Governo como da sociedade civil interessada, o Ministério de Relações Exteriores continua sendo o ator central e que detém a palavra final processo decisório. Ou seja, a abertura a outros atores não implica na diminuição do seu peso no processo decisório.

Palavras-Chave: Política Externa Comercial. Processo Decisório. Ministério de Relações Exteriores. Atores.

ABSTRACT

This Thesis aims to analyze, comparatively, the decision-making process that outlined Brazil's performance in the agricultural negotiations of the Multilateral Trade System in the Uruguay Round (1986-1990) and in the Doha Round (2003-2008). Using process tracing, the research will seek to evaluate the role of Itamaraty and its interaction with other actors, at both times. The main question is whether the changes brought about in domestic political structures, from the process of redemocratization, affected the role of diplomacy in the conduct of foreign policy and how it impacted the participation of other actors. The hypothesis raised is that, although these changes allowed the increase in the porosity of the MRE to the participation of other actors, both from Government structure and from civil society, Itamaraty remains the central actor and holds the final decision. In other words, openness to other actors does not imply a decrease in its weight in the decision-making process.

Keywords: Foreign Trade Policy. Decision-Making Process. Itamaraty. Actors.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – ORGANOGRAMA COMPOSIÇÃO DA CAMEX	31
Figura 2 – TRÊS PILARES DO ACORDO SOBRE AGRICULTURA.....	50
Figura 3 – INTERESSES DO BRASIL EM AGRICULTURA.....	63
Figura 4 – ORGANOGRAMA UNIDADE DE DECISÃO RODADA URUGUAI/GATT....	77
Figura 5 – INTERESSES DO BRASIL EM AGRICULTURA.....	87
Figura 6 – ORGANOGRAMA UNIDADE DE DECISÃO RODADA DOHA/OMC.....	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – PACOTE DE JULHO DE 2008.....	98
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG – Associação Brasileira de Agribusiness

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ACP – African, Caribbean and Pacific Group of States

AFEPA – Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares

AMS - *Aggregate Measure of Support*

APE – Análise de Política Externa

APEX - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

ASA – Acordo sobre Agricultura

CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior

CE – Comunidades Europeias

CNA - Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil

COFIG – Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações

CONCEX – Conselho Nacional de Comércio Exterior

CONEX – Conselho Consultivo do Setor Privado

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPA – Conselho de Política Aduaneira

CRB – Confederação Rural Brasileira

CTA – *Committee on Trade in Agriculture*

CTIC – Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial

CTT – Coordenadoria Técnica de Tarifas

DECEX – Departamento de Comércio Exterior

DPB – Divisão de Produtos de Base

DPPC – Departamento de Planejamento e Política Comercial

DTIC – Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial

DTT – Departamento Técnico de Tarifas

ETNs – Empresas Transnacionais

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FUNDECITRUS - Fundo de Defesa da Citricultura

GATS - Acordo Geral sobre Comércio de Serviços

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*

GECEX – Comitê Executivo de Gestão

GIB – Grupo Interministerial de Bens

GICI – Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional e de Mercadorias e Serviços

GTI – Grupo Técnico Informal

ICMS – Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ICONE – Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais

IPEA – Instituto de Política Econômica Aplicada

ISI – Importação por Substituição de Importações

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MEFP – Ministério da Economia, Fazenda e Planificação

MF – Ministério da Fazenda

MHC – Método Histórico Comparativo

MICT – Ministério da Indústria, Comércio e Turismo

MINAGRI – Ministério da Agricultura

MRE – Ministério de Relações Exteriores

NAMA – *Non Agricultural Market Access*

NMF – Nação Mais Favorecida

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações Não Governamentais

OTDS – *Overall Trade Domestic Support*

PDs – Países Desenvolvidos

PEDs – Países em Desenvolvimento

PEs – Produtos Especiais

PMDRs – Países de Menor Desenvolvimento Relativo

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

REBRIP – Rede Brasileira de Integração dos Povos

SAF – Subchefia de Assuntos Federativos

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

SENALCA - Seção Nacional de Coordenação de Assuntos Relativos a Área de Livre Comércio das Américas

SH – Sistema Harmonizado

SMC – Sistema Multilateral de Comércio

SNA – Sociedade Nacional da Agricultura

S&D – Tratamento Especial e Diferenciado

SSG – *Special Agricultural Safeguard*

SSM – *Special Safeguard Mechanism*

TRIMs - Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

UE – União Europeia

USTR – *United States Trade Representative*

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	7
LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE TABELAS	9
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	10
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 – PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL.....	26
1.2. A Política Externa Agrícola Brasileira	34
1.2.1 Antecedentes	34
1.2.2 A Política Externa Agrícola	35
CAPÍTULO 2 – A REGULAMENTAÇÃO AGRÍCOLA NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO	41
2.1 O Sistema Multilateral de Comércio	42
2.2 A Questão Agrícola no Sistema Multilateral de Comércio	44
2.3 O Acordo Sobre Agricultura	49
2.4 Antecedentes da Rodada Doha	53
2.5 A Rodada Doha	55
2.6 O Documento de Modalidades de 2008	58
CAPÍTULO 3 – POSICIONAMENTOS DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA RODADA URUGUAI	61
3.1 Interesses do Brasil na Rodada Uruguai	61
3.2 Posicionamentos do Brasil na Rodada Uruguai	64
3.3 A Formulação das Posições Brasileiras para as Negociações Agrícolas da Rodada Uruguai.....	75
3.4 Unidade de Decisão	76
3.5 Atuação do Brasil a partir da perspectiva doméstica	80
CAPÍTULO 4 – POSICIONAMENTOS DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA RODADA DOHA	85
4.1 Interesses do Brasil nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha	85
4.2 As Negociações Agrícolas da Rodada Doha: os posicionamentos do Brasil e a coalizão do G-20	88

4.3 A Formulação das Posições Brasileiras para as Negociações Agrícolas da Rodada Doha.....	99
4.4 A Unidade de Decisão	99
4.5 A Interação Entre os Atores Domésticos na Formulação dos Posicionamentos Brasileiros.....	104
CAPÍTULO 5 – POSICIONAMENTOS DO BRASIL NAS RODADAS URUGUAI E DOHA: UMA ANÁLISE COMPARADA	113
5.1 Análise de Política Externa e Unidade de Decisão: processo decisório para as Rodadas Uruguai e Doha	113
5.2 O papel do Ministério de Relações Exteriores e sua interação com os diferentes atores nas Rodadas Uruguai e Doha	117
5.3 Os impactos da redemocratização e das reformas institucionais no processo decisório de política externa brasileira	122
5.4 “Descentralização” e “Horizontalização” do processo decisório?	127
6. CONCLUSÕES	131
REFERÊNCIAS.....	142

INTRODUÇÃO

Esta Tese de Doutorado tem como objetivo analisar o processo decisório que delineou a atuação do Brasil nas negociações agrícolas do Sistema Multilateral de Comércio na Rodada Uruguai (1986-1990) e na Rodada Doha (2003-2008). Com base nesses dois estudos de caso, pretende-se avaliar, comparativamente, a participação dos diferentes atores domésticos, governamentais e não governamentais, nas decisões de política externa comercial, tendo como foco principal o papel do Ministério de Relações Exteriores (MRE).

Baseando-se no entendimento de que os posicionamentos adotados pelo Brasil são fruto de um processo decisório complexo, permeado por atores governamentais, como o MRE, Presidentes da República, demais pastas ministeriais e agências governamentais, assim como atores não governamentais, buscar-se-á avaliar a composição da “unidade de decisão¹” (HERMANN e HERMANN, 1989) responsável por formular os posicionamentos adotados pelo Brasil, avaliando-se o papel do Ministério de Relações Exteriores e sua interação com os demais atores, nos dois momentos a serem estudados.

De acordo com boa parte dos estudos de Análise de Política Externa (APE) do Brasil (CASON e POWER, 2006; FIGUEIRA, 2009, 2011; e SILVA, SPÉCIE e VITALE, 2010), a partir do processo de redemocratização e da busca pela internacionalização da economia, verificou-se a emergência de novos atores, tanto governamentais como os oriundos da sociedade civil interessada, que começaram a participar do processo de formulação da política externa.

Com isso, segundo essa linha de estudo, o Ministério de Relações Exteriores², até então caracterizado pelo alto grau de autonomia e pela sua responsabilidade quase monopolística sobre as questões externas, passou a contar com a participação de novos atores, tanto da arena burocrática como da sociedade civil interessada, para a formulação dos posicionamentos adotados pelo Brasil no cenário internacional. Assim, este estudo dirigirá atenção especial à atuação do Itamaraty ao longo do processo decisório e à sua interação com os demais participantes.

Na arena multilateral, o Brasil encontrou, nos dois momentos analisados, um cenário restritivo às suas demandas, marcado pelos posicionamentos protecionistas dos países

¹ O termo refere-se à entidade que tem tanto a habilidade de conceder ou de negar recursos governamentais para assuntos externos, como o poder ou autoridade para impedir que outras entidades do governo revertam sua posição sem custos significativos. Essa entidade pode ser composta por um indivíduo, um grupo de indivíduos ou múltiplos atores que detenham essas prerrogativas (HERMANN e HERMANN, 1989).

² Órgão *de jure* responsável pela condução da política externa.

desenvolvidos, notadamente Estados Unidos e União Europeia. Ambos relutavam em facilitar o acesso aos seus mercados, como também em reduzir os apoios domésticos concedidos ao setor agrícola.

A questão agrícola consiste no tema mais complexo do Sistema Multilateral de Comércio (SMC). Durante quase cinco décadas, o setor sofreu uma série de restrições e isso o deixou à margem da regulamentação existente até 1995, quando entrou em vigor o Acordo sobre Agricultura (AsA), da Rodada Uruguai, junto à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em que pese o Acordo ter selado o início da regulamentação agrícola, seus dispositivos ficaram aquém dos interesses liberalizantes dos países em desenvolvimento e não foram suficientes para diluir os desequilíbrios do setor. O acordo previa a possibilidade de aplicação de inúmeras medidas de caráter distorcivo, há muito proibidas nos demais setores regulamentados pelo SMC, tais como a concessão de subsídios domésticos à produção e à exportação.

Em função dessas características, o próprio Acordo sobre Agricultura previu, em seu artigo 20º, a continuação e o aprofundamento do processo de reforma do setor agrícola, iniciado na Rodada Uruguai, com vistas à sua integração plena nas disciplinas do sistema multilateral de comércio. Havia a intenção de que as negociações fossem retomadas um ano antes do fim do período estipulado para a sua implementação, ou seja, em 2000.

Em 2001³, a OMC lançou Rodada Doha, também denominada “Agenda Doha para o Desenvolvimento”. Essa nova rodada previa a continuação e o aprofundamento do processo de reforma do setor agrícola, iniciado na Rodada Uruguai, com vistas à sua integração plena às disciplinas do sistema multilateral de comércio. Contudo, as negociações foram marcadas por impasses e significativas divergências de posicionamentos entre os Membros, o que fomentou a criação de coalizões para fazer frente ao contexto restritivo.

Nos dois períodos analisados, o Brasil atuou por meio de coalizões. No primeiro momento, durante a Rodada Uruguai, fez parceria com o Grupo de Cairns. Formada em 1986, a coalizão é integrada por países desenvolvidos e em desenvolvimento, que têm em comum o fato de serem exportadores agrícolas. Seus objetivos principais eram a inclusão da agricultura nas negociações da Rodada, assim como a maior liberalização e redução das distorções do comércio desses produtos.

³ Na Conferência Ministerial de Genebra, em 1998, designou-se o estabelecimento de negociações com vistas a preparar recomendações para uma nova rodada de negociações, cuja pauta incluísse a temática agrícola. Antes do lançamento da Rodada Doha, houve uma tentativa, frustrada, de se lançar a Rodada do Milênio, em 1999.

Em que pese ter sido considerado um dos atores de destaque da coalizão, ao lado de Austrália e Canadá (NARKILAR, 2003), o Brasil mostrou-se reticente em aderir ao Grupo, na fase inicial das negociações, restringindo-se à coordenação de posturas. Nesse ínterim, seus interesses eram defensivos e protecionistas, tendo como foco principal a inclusão do Tratamento Especial e Diferenciado (S&D) para os países em desenvolvimento, em todos os pilares das negociações⁴. Essa postura se modificou a partir de 1990, quando, além de aderir ao Grupo de Cairns, passou a buscar a liberalização do comércio agrícola.

Já na Rodada Doha, o País liderou a criação da coalizão do G-20, composta por países em desenvolvimento, com interesse na liberalização do comércio agrícola internacional. A iniciativa de formar a coalizão fez parte da estratégia fortalecer os seus posicionamentos, diante do cenário restritivo às suas demandas. Isso fortaleceu o *status* do Brasil na Organização Mundial do Comércio, que passou a ser incluído até mesmo nos mecanismos negociadores mais restritos, além de conseguir com que algumas de suas propostas fossem incluídas nos documentos oficiais.

Assim como na Rodada Uruguai, os posicionamentos adotados pelo Brasil na Rodada Doha se caracterizaram pela falta de linearidade ao longo do período entre 2003 e 2008. De 2005 a 2007, defendeu-se a adoção de medidas protecionistas, como o estabelecimento de uma lista de Produtos Especiais (PEs) e do Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) para países em desenvolvimento. Essas medidas iam contra os interesses do agronegócio brasileiro e os posicionamentos tradicionais do Brasil. Assim, a atuação brasileira entre 2005 e 2007 pode ser considerada um hiato posicional.

A partir dos dois estudos de caso propostos, o problema de pesquisa buscará responder se as alterações ocorridas nas estruturas políticas domésticas⁵, a partir do processo de redemocratização, ocasionaram a emergência de novos atores com poder de influência nas questões de política externa e se isso afetou o papel do Ministério de Relações Exteriores.

Com base nesse questionamento, buscar-se-á avaliar a forma como os diferentes atores interagiram no processo de formulação dos posicionamentos internacionais adotados pelo Brasil nas questões de política externa referentes ao comércio agrícola; quais atores participaram do processo de decisão; se essa participação resultou em influência nas decisões; e qual foi o papel do MRE nos dois momentos.

⁴ Esses pilares compreendiam acesso a mercados e redução de subsídios à exportação e de medidas de apoio doméstico.

⁵ As alterações se referem à criação de Assessorias/Secretarias de Relações Internacionais na quase totalidade das pastas ministeriais do Poder Executivo Federal e à criação de canais de interlocução entre os órgãos governamentais e a sociedade civil interessada.

O objetivo geral desta tese é analisar a composição das unidades de decisão (HERMANN e HERMANN, 1989) responsáveis por formular os posicionamentos do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai (1986-1990) e da Rodada Doha (2003-2008) do Sistema Multilateral de Comércio. O foco central refere-se à atuação do Ministério de Relações Exteriores, órgão *de jure* responsável pela condução da política externa brasileira, ao longo do processo decisório e à sua interação com os demais atores.

Os objetivos específicos são:

- i) Descrever a evolução e transformação ocorridas, na esteira da redemocratização e da abertura econômica, nas instituições relacionadas à política externa brasileira, com foco nas questões comercial e agrícola;
- ii) Contextualizar a regulamentação da temática agrícola no Sistema Multilateral de Comércio, considerando-se tanto o cenário negocial quanto o conteúdo técnico do Acordo sobre a Agricultura;
- iii) Analisar, comparativamente, a participação dos diferentes atores domésticos, tendo como foco o Itamaraty, no processo decisório que delineou os posicionamentos do Brasil nas Rodadas Uruguai e Doha.

Este estudo terá como base teórica a literatura especializada que indica que as preferências dos atores domésticos são essenciais para explicar as decisões de política externa. Assim, sem excluir os limites inerentes à lógica das negociações internacionais, o fio condutor será a estruturação dos posicionamentos adotados pelo Brasil no âmbito doméstico, levando-se em consideração o papel do Itamaraty e a sua interação com os diferentes atores.

A Análise de Política Externa (APE), uma subárea das Relações Internacionais, surgiu com a premissa de que a atuação dos Estados na arena internacional é determinada não apenas pela estrutura internacional, a partir da interação entre seus agentes, mas, igualmente, é o resultado da dinâmica interativa entre os ambientes doméstico e internacional. A APE concentra-se no complexo processo doméstico⁶ de tomada de decisões de política externa, levando em conta atores, instituições, preferências e regras decisórias, com vistas a desvendar

⁶ Diferentemente das teorias tradicionais de Relações Internacionais, que tomam o Estado com um ator unitário e racional, com preferências políticas claramente definidas. Sob essa perspectiva, notadamente pela ótica das correntes realistas, as decisões de política externa são centradas exclusivamente no Poder Executivo, sendo desconsiderada a relevância da interação entre os agentes domésticos no processo de tomada de decisão.

a denominada “caixa preta”⁷ dos Estados (FIGUEIRA, 2009, 2011; HAGAN 2001; HUDSON, 2005)

Segundo essa linha, as estruturas (HILL, 2003) ou as instituições e práticas representativas (MORAVICSIK, 1997) determinam quais coalizões sociais serão representadas na política externa e como isso se dará. Em áreas-chave, como a segurança, os Estados podem agir de maneira unitária e desagregada, sendo as decisões não acessíveis aos diferentes atores domésticos. Em outras áreas, como o comércio exterior, por exemplo, o Estado pode atuar de maneira desagregada – contando com diferentes agentes, como pastas ministeriais, burocracias reguladoras, partidos políticos –, conduzindo a política externa a serviço de diferentes interesses dos atores domésticos.

Levando-se em consideração o objeto de estudo desta tese, dentre as abordagens teóricas de APE, selecionou-se o conceito de Unidade de Decisão, desenvolvido por Hermann e Hermann (1989) e Hermann (2001). Os autores, embora reconheçam que tanto as questões internacionais como as internas possam influenciar no comportamento dos Estados em sua política externa, consideram que essas influências são canalizadas por meio de uma estrutura política doméstica.

A estrutura doméstica desempenha o papel de identificar, decidir e implementar a política externa e é composta por um conjunto de autoridades com capacidade de tomar uma decisão que não pode ser prontamente revertida. Esse conjunto de autoridades é denominado “unidade de decisão final”⁸. Hermann e Hermann (1989) elencam diferentes possibilidades de unidades de decisão⁹, que variam de acordo com atores que as compõem e que detêm autoridade para comprometer recursos do Estado e da sociedade a partir de suas decisões.

Dentre as diferentes configurações de unidades de decisão elencadas por Hermann e Hermann (1989), destaca-se a possibilidade a criação de um grupo-chave em uma burocracia encarregada de lidar com a questão a ser tratada. As burocracias são organizadas em torno de temas específicos, como, por exemplo, um Ministério de Agricultura. Hermann (2001) salienta que, para a configuração de um grupo único, deve haver dois ou mais indivíduos que interajam

⁷ O termo caixa preta diz respeito a algo que é pouco conhecido pela ciência e que deve ser desvendado. Os estudos tradicionais sobre política externa entendem o Estado como uma ator monolítico e indivisível, desconsiderando a existência de variáveis domésticas nos resultados das negociações internacionais.

⁸ Em inglês, o termo unidade de decisão final é utilizado como “*The ultimate decision unity*” em Hermann e Hermann (1989) e como “*Authoritative decision unity*”, em Hermann (2001).

⁹ Margareth e Charles Hermann (1989) e Margareth Hermann (2001) destacam três modelos possíveis de unidades de decisão final: a) o líder predominante: um indivíduo com capacidade de decidir sozinho ou de sufocar qualquer oposição; b) grupo único: um conjunto de indivíduos que coletivamente decidem o curso da decisão a ser tomada; e c) coalizão de atores autônomos: indivíduos, grupos ou representantes de instituições que podem atuar para o governo, mas nenhum dos quais, sozinho, pode decidir nem forçar o cumprimento da parte de outros.

entre si e coletivamente para tomar decisões. Trata-se de um processo de decisão coletivo, em que todos os membros participam.

Para os propósitos deste estudo, a criação de um grupo-chave dialoga com os dois momentos a serem analisados. Tanto na Rodada Uruguai como na Rodada Doha, formaram-se grupos que serviram como unidades de decisão. No primeiro caso, o Grupo Interministerial de Bens (GIB) e, no segundo, o Grupo Técnico Informal (GTI). Em ambos, os diferentes atores participaram de maneira ativa, desempenhando as funções de expor as demandas dos órgãos e/ou associações que representavam e de oferecer respaldo técnico especializado.

Com base nesse entendimento e no problema de pesquisa que guiará a este estudo – que busca responder se as mudanças ocasionadas nas estruturas políticas domésticas, oriundas do processo de redemocratização, permitiram a emergência de novos atores com real poder de influência nas questões de política externa comercial e se isso afetou o papel do MRE – as questões que nortearão esta pesquisa são as que seguem:

Q1) Como o avanço do processo de redemocratização e as reformas institucionais impactaram no processo decisório de política externa brasileira?

Q2) Qual foi o papel do Ministério de Relações Exteriores no processo decisório para as negociações das Rodadas Uruguai e Doha e como se deu a interação com os diferentes atores?

Q3) Houve “descentralização” e “horizontalização” (CASON e POWER, 2006; SILVA, SPÉCIE e VITALE, 2010) do processo decisório?

Parte da literatura sobre Análise de Política Externa voltada para o contexto brasileiro, como Cason e Power (2006), Figueira (2009;2011) e Silva, Spécie e Vitale (2010), considera que, com a redemocratização e a reforma dos órgãos da burocracia executiva federal, teria ocorrido uma descentralização ou horizontalização do processo decisório de política externa. Assim, o Ministério de Relações Exteriores, ator principal nas questões de política externa, teria perdido seu papel central e quase monopolístico sobre essa arena.

A hipótese deste trabalho, por outro lado, é que, apesar de essas mudanças terem permitido o aumento da porosidade do MRE à participação e às demandas desses atores, tanto de outros órgãos do Governo como da sociedade civil interessada, o Ministério de Relações Exteriores continua sendo o ator central e que detém a palavra final processo decisório. Ou seja, a abertura a outros atores não implica na diminuição do seu peso no processo decisório.

O estudo desta temática reveste-se de significativa importância para a Ciência Política, uma vez que a emergência de novos atores trouxe novos contornos ao processo de formulação da política externa no Brasil. As mudanças que ocorreram no processo decisório são relevantes, na medida em que estão diretamente relacionadas à atuação dos órgãos governamentais e da

sociedade civil organizada em um cenário doméstico de consolidação das estruturas democráticas. Trata-se de um tema que denota a possibilidade dos atores domésticos de participarem das tomadas de decisão relacionadas às questões internacionais.

A escolha do tema justifica-se sobretudo pela escassez de estudos na área de processo decisório em política externa na literatura brasileira. A maior parte desses estudos origina-se dos Estados Unidos e tem como referencial a realidade norte-americana¹⁰. No caso Brasil, os estudos sobre Análise de Política Externa (APE) emergiram na década de 1990 e o aprofundamento da área é bastante modesto, em função da baixa produção acadêmica. Não há, portanto, um conhecimento empírico profundo da realidade brasileira nessa seara, sobretudo no que se refere ao período anterior à redemocratização.

A maior parte desses estudos concentra-se em analisar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo sobre as decisões política externa. Dentre os autores que se debruçam sobre essa temática, destacam-se Fabiano dos Santos (2001), Maria Regina Soares de Lima (2000, 2001, 2002, 2003), Susan Cesar (2002), Amâncio Nunes de Oliveira (2003), Leticia Pinheiro (2003), Marcelo de Oliveira (2003), João Augusto Neves (2003), Marcelo Ferreira (2005), Baena Soares (2005).

Há, igualmente, autores que desenvolvem análises sobre os aspectos decisórios e organizacionais da política externa, considerando o papel do MRE e os demais atores envolvidos – como as demais pastas ministeriais, os Presidentes da República, atores da sociedade civil interessada e o próprio Poder Legislativo. Dentre esses, destacam-se os estudos de Farias (2007), Figueira (2009, 2011), Machado (2009), Ramanzini Júnior (2009, 2012), Cason e Power (2010), Silva, Spécie e Vitale (2010) e Diverio (2011).

Somente os estudos de Farias (2007) e Ramanzini (2012) avaliam a perspectiva do processo decisório em política externa comercial no período anterior à redemocratização. Os demais, Figueira (2009, 2011), Machado (2009), Cason e Power (2010), Silva, Spécie e Vitale (2010) e Diverio (2011) concentram-se no período posterior à década de 1990, sem considerar como o processo decisório ocorria antes. Este estudo, portanto, pretende contribuir para a APE, por meio de uma análise comparada, que inclui o período que antecedeu a abertura política.

Em relação à metodologia, serão realizados dois estudos de caso, com base no método histórico comparativo (MHC). Desse modo, serão empregados o método da semelhança e o método da diferença. O método da semelhança justifica-se porque os “os casos assemelham-se

¹⁰ Dentre esses, pode-se citar Destler (1974), Putnam (1988), Moravcsik (1993), Hagan (1995), Milner (1997), Hill (2003), Bayne e Woolcock (2007), Kishan (2007) e Hudson (2014).

entre si pelo fenômeno que se quer explicar e pelo fato de a circunstância que supostamente o explica estar presente em todos eles” (PERISSINOTO, 2013, p. 152). Já o método da diferença encontra sua justificativa na comparação dos casos que apresentam semelhanças, são diferentes no que se refere à presença do fenômeno e à circunstância que o apresenta.

As explicações de Ragin (1987) sobre o método comparativo denotam que as combinações complexas que viabilizam a explicação de um fenômeno devem ser levadas em consideração, posto que os fenômenos sociais resultam de múltiplas causas. Assim, o contexto histórico em que ocorrem é de grande importância para sustentar a explicação. Os estudos de caso feitos por meio do MHC se concentram, usualmente, em explicar resultados observados em tempos e lugares específicos e, para tanto, devem desenvolver os mecanismos causais que permitam gerar esses resultados.

De acordo com Mahoney e Thelen (2015), o uso do *process tracing* para avaliar explicações pode andar junto com uma análise empírica de mecanismos causais no nível de casos individuais. A técnica consiste em uma ferramenta de análise para fazer inferências descritivas e causais, a partir de um conjunto de evidências, que possibilita a identificação de uma sequência de eventos, em um espaço de tempo determinado, que constituem o fenômeno que se quer explicar (COLLIER, 2011).

Assim, com base no *process tracing*, serão consideradas as informações sobre as preferências dos diferentes atores domésticos, durante o processo decisório, nos dois casos a serem analisados, assim como as posições defendidas pelo Brasil no Sistema Multilateral de Comércio. Após, será realizada uma análise comparativa, considerando-se as diferenças e as similaridades. A escolha metodológica justifica-se por consistir a tese no estudo do processo decisório, na mesma arena, em dois momentos diferentes. Isso permitirá avaliar como se deu a participação dos diferentes atores domésticos, sobretudo o MRE.

O recorte temporal da pesquisa se estende de 1986 a 1990, no primeiro estudo de caso, e de 2003 a 2008, no segundo. O primeiro período refere-se à Rodada Uruguai, sobretudo, às decisões que ocorreram no Grupo Interministerial de Bens (GIB). O segundo período, por sua vez, consiste na análise da Rodada Doha, quando foi possível verificar uma frequente interação entre os atores domésticos estatais e não estatais interessados nas negociações agrícolas da Rodada Doha, por meio do Grupo Técnico Informal (GTI). Após 2008, as reuniões do GTI não aconteceram mais¹¹.

¹¹ Em que pese a Rodada Doha ter iniciado em 2001 e ainda não ter sido concluída, será considerada apenas a atuação do Brasil no período mencionado, posto que o foco deste estudo é o processo doméstico de formulação dos posicionamentos brasileiros.

No referente às fontes utilizadas, além da revisão bibliográfica, ênfase especial será dada às fontes primárias de informação, dando continuidade à pesquisa iniciada durante o curso de Mestrado. Em relação à primeira, realizou-se uma revisão da literatura sobre Análise de Política Externa e a evolução institucional do Brasil, perpassando o período anterior e posterior à redemocratização e à abertura econômica. Revisou-se, igualmente, a regulamentação agrícola no SMC. Para tanto, foram selecionadas dissertações de Mestrado e teses de Doutorado, assim como livros e artigos científicos de autores de maior reputação nesse campo de estudo.

As fontes primárias, por sua vez, foram obtidas no Arquivo Histórico do Itamaraty. No período de duas semanas¹², realizou-se o levantamento de dados com a ajuda dos Oficiais de Chancelaria. Conseguiu-se em torno de 3.000 páginas, que foram salvas em arquivos, sobre os dois períodos. Além dessa documentação, outra parte foi fotografada, pois não estava digitalizada e havia um limite no número de cópias que poderiam ser realizadas por dia.

Em relação ao período entre 1986 e 1990, obteve-se acesso aos Telegramas recebidos da Delegação Brasileira em Genebra e aos expedidos para a Delbrasgen, classificados em ostensivo, reservado, confidencial e secreto. Foram, do mesmo modo, acessados ofícios e correspondências enviadas pelo então Presidente da República, Fernando Collor, a outros líderes políticos e chefes de Estado, como também dos grupos da sociedade civil e dos demais órgãos que participaram do processo decisório.

Em relação ao período entre 2003 e 2008, foram acessados depachos telegráficos¹³ entre a Delegação Brasileira em Genebra, a Secretária de Estado das Relações Exteriores (SERE), e os avisos e ofícios relacionados às negociações agrícolas, trocados entre funcionários do MRE e demais ministérios e atores não governamentais. Figuram, igualmente, como fontes importantes as Cartas de Genebra, um informativo sobre a Organização Mundial do Comércio e a Rodada Doha, elaborado pela Missão do Brasil em Genebra, que traz análises sobre o andamento das negociações e os posicionamentos do Brasil.

Em relação ao manuseio dos documentos, após impressos, foram separados em ordem cronológica e, após, por categorias. Essas categorias foram divididas em:

- Posicionamentos do Brasil na Rodada Uruguai e no Grupo de Cairns;
- Posicionamentos do Brasil na Rodada Doha e no G-20;
- Memorandos internos do MRE;
- Atas de reuniões;

¹² Foram realizadas duas viagens a Brasília. Em cada viagem, obteve-se acesso ao Arquivo Histórico do Itamaraty nos dias úteis da semana.

¹³ Esses dividem-se em Telegramas Expedidos (Desptel) e Telegramas Recebidos (TEL).

- Ofícios enviados ao MRE por parte de outros Ministérios, com seus posicionamentos;
- Ofícios enviados ao MRE por parte de grupos da sociedade civil interessada, com seus posicionamentos;
- Ofícios enviados ao Presidente da República e ao Chefe da Casa Civil;
- Correspondências do Presidente da República a outros chefes de Estado; e
- Discursos dos representantes do Brasil – diplomatas, Presidentes da república e representantes de outros órgãos – nas arenas internacionais¹⁴.

Além dessas fontes, foram realizadas entrevistas¹⁵ em Brasília. Dentre os entrevistados, figuram um funcionário da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão *de jure* responsável pela formulação da política externa comercial do Brasil; o coordenador-geral de assuntos multilaterais da Secretaria de Relações Internacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que participou ativamente das reuniões do GTI; e, por fim, funcionário da Secretaria de Relações Internacionais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, integrante do GTI.

A tese está estruturada em cinco capítulos. No primeiro capítulo, aborda-se o processo decisório em política externa brasileira. Busca-se demonstrar que a partir dos acontecimentos da década de 1990 – redemocratização, abertura econômica e reformas burocráticas – houve uma alteração no aparato institucional. A partir dessas modificações, novos atores passaram a ter a possibilidade de participar das questões internacionais. Assim, pretende-se demonstrar a evolução do quadro institucional do Brasil, com foco nas arenas comercial e, posteriormente, agrícola, no que se refere à política externa.

O segundo capítulo tem como objetivo descrever a questão agrícola no Sistema Multilateral de Comércio. Apesar de o foco desta tese ser o processo decisório na arena doméstica do Brasil, considera-se essencial ilustrar a evolução da regulamentação agrícola no sistema multilateral de comércio, gerido, primeiramente, pelo GATT e, após, pela OMC. Além de demonstrar o restrito cenário negocial encontrado pelo Brasil nos dois momentos, pretende-se abordar os termos técnicos do Acordo sobre a Agricultura, para facilitar a compreensão dos posicionamentos defendidos pelo País.

O terceiro capítulo visa a analisar os posicionamentos do Brasil na Rodada Uruguai e o processo decisório no âmbito doméstico. A atuação brasileira ocorreu por meio da coalizão do Grupo de Cairns. Como será demonstrado, em função dos interesses protecionistas, houve

¹⁴ As arenas externas com as quais o Brasil interage são: Grupo de Cairns e GATT, na Rodada Uruguai; e G-20 e Organização Mundial do Comércio, na Rodada Doha.

¹⁵ Obteve-se acesso somente a atores relacionados ao período da Rodada Doha.

uma reticência inicial em aderir ao Grupo, configurando-se apenas em uma coordenação de posturas. Somente a partir de 1990, verificou-se significativa alteração nos posicionamentos do País, que além de passar a integrar a coalizão de fato, defendeu posturas mais firmes e liberalizantes.

Do ponto de vista do processo decisório, o capítulo abordará a da Unidade de Decisão na qual os posicionamentos brasileiros foram elaborados. Essa unidade foi o denominado Grupo Interministerial de Bens (GIB), cuja composição incluía o Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, CACEX e CPA. Verificou-se, do mesmo modo, a participação de representantes da sociedade civil interessada, como, por exemplo, a Sociedade Rural Brasileira. O foco será o entendimento do papel dos atores, especialmente do MRE, e a dinâmica interativa entre eles ao longo do período.

O quarto capítulo será dedicado abordar aos posicionamentos do Brasil na Rodada Doha. Assim como na rodada anterior, a atuação ocorreu por meio de uma coalizão e os posicionamentos não se mantiveram constantes. A participação ocorreu por meio do G-20 e, entre 2005 e 2007, foi caracterizada por um hiato posicional. Nesse ínterim, as posições tornaram-se defensivas, em função da necessidade de manutenção da coalizão e de atendimento de um grupo de atores domésticos, ligados à agricultura familiar.

No referente ao processo decisório, o quarto capítulo avaliará a composição da Unidade de Decisão, configurada no Grupo Técnico Informal (GTI) e integrada por representantes do Estado e da sociedade civil. São eles: Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais; e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Buscar-se-á demonstrar o papel dos diferentes atores e a interação entre eles, com atenção especial ao MRE, sua porosidade e recepção às demandas dos demais participantes do GTI.

O quinto capítulo, por fim, apresentará uma análise comparada entre os posicionamentos brasileiros nas Rodadas Uruguai e Doha. Com base na teoria de Unidade de Decisão (HERMANN e HERMANN, 1989), pretende-se avaliar os elementos que explicam a evolução do processo decisório nos dois momentos. Buscar-se-á responder às questões norteadoras deste estudo, quais sejam: i) o impacto do avanço da redemocratização e das reformas institucionais no processo decisório de política externa brasileira; ii) o papel do Ministério de Relações Exteriores no processo decisório para as negociações das Rodadas Uruguai e Doha e como se deu a interação com os diferentes atores; e iii) questiona-se se houve, de fato, “descentralização” e “horizontalização” do processo decisório.

CAPÍTULO 1 – PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo descrever a evolução das instituições relacionadas à política externa brasileira, sobretudo nas áreas de política externa comercial e de política externa do setor agrícola. Pretende-se demonstrar quais foram os impactos da redemocratização e da abertura econômica na reestruturação das burocracias do Poder Executivo federal e na possibilidade de interlocução entre essas e o Ministério de Relações Exteriores e com os grupos da sociedade civil interessada.

O início da década de 1990 pode ser caracterizado como um momento de conjuntura crítica¹⁶ (LIMA E HIRST, 2006; LIMA, 2009), posto que o modelo de industrialização protegida foi substituído pela integração à economia global. O ambiente doméstico ainda refletia as condições econômicas severas e restrições sistêmicas pela crise fiscal do Estado. Como resposta a essa conjuntura, o Brasil passou a buscar o aumento da sua autonomia na política externa¹⁷, por meio da participação plena nos regimes internacionais. Na arena doméstica, verificou-se a busca pela remoção da herança do período autoritário, com vistas a se adequar aos padrões liberais internacionais (PUNTIGLIANO, 2008).

O primeiro presidente eleito pelo voto popular após a redemocratização, Fernando Collor de Mello, por sua vez, assumiu o mandato com importantes desafios. No âmbito doméstico, a sociedade civil passou a ter liberdade para expressar suas demandas. No cenário internacional, com o fim do confronto bipolar, propagaram-se os ideais capitalistas, como o liberalismo econômico e a democracia política. Desse modo, segundo Figueira (2011), o marco referencial para levar os países ao desenvolvimento passou a ser o binômio – liberalismo e democracia.

A partir de então, passou-se a buscar o aprofundamento do processo de redemocratização do País, que fora iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e deu-se início à abertura econômica. Esses dois processos se refletiram em importantes alterações nas arenas social, econômica e política. Dentre essas alterações, destaca-se o avanço da participação da sociedade civil organizada na discussão da política externa, assim como de

¹⁶ As conjunturas críticas acontecem quando há uma combinação simultânea de transformações sistêmicas e domésticas. Isso ocorre quando os padrões predominantes de desenvolvimento econômico e inserção internacional se esgotam e emerge uma nova coalizão sociopolítica, alterando tanto a política econômica externa como a política externa (LIMA, 2009).

¹⁷ Esse aumento da autonomia na política exterior se refere à capacidade de cooperar nas regras e instituições internacionais, uma vez que a confiança e a credibilidade estão intrinsecamente ligadas ao sucesso econômico doméstico e à reforma política (LIMA E HIRST, 2006; LIMA, 2009).

novos atores governamentais. Com isso, a política doméstica adquiriu importância renovada na formulação da política externa.

Com a redemocratização, o Brasil adotou o sistema presidencialista, com um Legislativo bicameral e multipartidário, formado por duas Casas – Câmara dos Deputados e Senado Federal – com poderes simétricos. As normas da Constituição democrática, de 1988, asseguram ao Presidente da República poderes importantes em relação à política doméstica e em relação à política externa. Assim, o Poder Executivo tem o controle sobre as políticas e instituições nacionais. Esse controle é viabilizado por instrumentos legais que favorecem a sua predominância no processo decisório.

A competência para manter relações com outros Estados e para participar de organizações internacionais é atribuída à União, na figura do Presidente da República, a quem cabe creditar seus representantes diplomáticos. As normas da constituição democrática de 1988 asseguram ao Presidente da República poderes importantes em relação à política doméstica¹⁸ e em relação à política externa¹⁹.

Além das atribuições em matéria de política externa por parte da Constituição Federal, essa esfera de poder faz uso de Decretos Presidenciais (FERNANDES, 2010), e de Acordos Executivos²⁰, os quais têm vigência imediata e não necessitam da aprovação do Congresso (FIGUEIRA, 2009; 2011). Os Acordos Executivos são acordos em forma simplificada e/ou complementares às iniciativas diplomáticas anteriores, que não necessitam da aprovação congressual para entrarem em vigor. Isso ocorre imediatamente após a assinatura dos instrumentos pelo Poder Executivo²¹.

No que se refere ao Poder Legislativo, por outro lado, a redemocratização e a nova Carta Magna não representaram elementos de ruptura significativos (FIGUEIRA, 2011; LIMA e SANTOS, 2001). A este Poder não foram outorgados meios para exercer um papel consistente no processo decisório de política externa. A única inovação da nova constituição, em relação

¹⁸ Poder de decreto, por meio da medida provisória (MP, artigo 62); poder de urgência (artigo 64) e à iniciativa privativa (artigo 62); poder de veto total e parcial (art. 66); poder orçamentário (artigo 61); e poder de nomear e demitir ministros e presidentes de agências estatais (artigo 84) (BRASIL, 2003).

¹⁹ A competência para manter relações com Estados estrangeiros e para participar de organizações internacionais é atribuída à União, na figura do presidente da República (artigos 21 e 84), a quem cabe, então, o poder de creditar seus representantes diplomáticos.

²⁰ Também conhecidos como acordos em forma simplificada, categorizam o estabelecimento de compromissos que dizem respeito a assuntos rotineiros da atividade diplomática e que possuem vigência imediata, ou seja, não necessitam da aprovação do Congresso Nacional (FIGUEIRA, 2009).

²¹ A Carta Magna não regulamenta a possibilidade de estabelecer esses acordos. Assim, a única maneira de diferenciar acordos solenes, com aprovação congressual, dos acordos executivos é a sua entrada em vigor. Quando esta é imediata, significa Acordo Executivo (FIGUEIRA, 2011).

ao Legislativo, foi a introdução do artigo 49²², que reforçou o papel de ratificação, *a posteriori*, nas ações externas do Governo brasileiro.

Apesar do predomínio do Poder Executivo nas questões de política externa, não se pode ignorar o papel do Poder Legislativo. Ainda que modesta, a sua participação mostrou-se crescente nos últimos anos, tanto por meio do uso de mecanismos institucionais de controle e da própria atividade legislativa, como pelo estabelecimento de comissões temáticas, que têm o papel de observar o comportamento dos órgãos executivos.

A intensidade da participação, ou interesse em participar, da política externa, por parte do Legislativo, está atrelada à repercussão desta diante da sociedade civil organizada e da opinião pública. Nesse sentido, a democratização da formulação da política externa depende de seus impactos distributivos internos, uma vez que as decisões internacionais podem gerar ganhos e perdas diferenciados (LIMA e SANTOS, 2000; NEVES, 2006)

Em linhas gerais, o processo de formulação da política externa no Brasil compreende o Poder Executivo, como ator central, o Poder Legislativo, de forma modesta, assim como atores da sociedade civil, que emergiram no contexto da redemocratização. Esses últimos começaram a participar do processo a partir das reformas institucionais e do surgimento de novos temas que envolvem interesses de diferentes segmentos da sociedade.

Mais especificamente sobre a política externa comercial, antes do Governo de Fernando Collor, essa era gerida por três importantes órgãos: a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), o Conselho de Política Aduaneira (CPA) e o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX). A CACEX²³, órgão pertencente ao Banco do Brasil, vinculado ao Ministério da Fazenda, era a agência responsável pela política comercial brasileira e o principal instrumento da política protecionista de industrialização por substituição de importações (ISI²⁴).

O Conselho de Política Aduaneira (CPA), por sua vez, foi criado pela Lei de Tarifas Aduaneiras (Lei no. 3.244 de 18/08/1967). O órgão tinha competência para apurar a essencialidade dos bens importados e a existência de produtos similares nacionais, bem como

²² Consta no artigo 49, da CF/88, que cabe ao Poder Legislativo resolver definitivamente sobre acordos, tratados ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (BRASIL, 2003).

²³ Suas competências consistiam na emissão de licenças de importação e exportação, fiscalização dos preços, pesos e medidas, classificação, nas operações de comércio exterior e importação de bens de produção e de consumo altamente essenciais (FARIA, 2003).

²⁴ O modelo de ISI foi adotado pelo Brasil na década de 1930. Essa medida foi uma forma de superar os problemas gerados pelo estrangulamento externo da economia, que refletiram em crises do balanço de pagamentos e na redução de capacidade de importação do País, forçando a substituição de importações em diversos segmentos industriais, com destaque ao setor de bens de consumo não duráveis (FERNANDES, 2010).

a administração do *drawback*²⁵. Já O Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX), criado em 1966, era uma instância interministerial responsável pela coordenação da política comercial (FARIA, 2003).

Nos anos 1990, no bojo das reformas do Governo Collor, a estrutura do aparelho burocrático federal passou por importantes alterações. O objetivo era romper com o protecionismo do modelo de industrialização por substituição de importações e adequar a economia interna aos condicionantes da economia internacional competitiva. Para tanto, teve início uma reforma institucional, por meio da qual extinguíram-se a CACEX e o CPA. Suas atribuições foram transferidas ao recém-criado Departamento de Comércio Exterior (DECEX), subordinado à Secretaria Nacional de Economia, no novo Ministério da Economia, Fazenda e Planificação (MEFP).

De acordo com Fernandes (2010), a extinção da CACEX ocorreu em concomitância à redefinição do aparelho estatal, sobretudo na seara econômica. Com essas mudanças, os três ministérios correlacionados às questões da economia, Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio, foram fundidos em um único megaministério, denominado Ministério da Economia, Fazenda e Planificação (MEFP). Cabia à nova instituição formular e executar as políticas econômica, industrial e de comércio exterior do Governo Collor.

As questões de comércio exterior, na estrutura do MEFP, foram delegadas ao Departamento de Comércio Exterior (DECEX), que absorveu as competências da CACEX e do CPA. Os dois órgãos extintos tornaram-se divisões do DECEX. A Carteira de Comércio Exterior passou a ser a Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC) e o CPA, por sua vez, tornou-se a Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT), ambos com capacidade decisória na área comercial bastante reduzida (FARIA, 2003). As questões relativas às negociações comerciais e econômicas internacionais ficaram a cargo do Ministério de Relações Exteriores (RAMANZINI, 2009).

Com a posse de Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor de Mello, em 1992, o MEFP foi desmembrado em três novos órgãos: o Ministério da Fazenda, com competência na a fiscalização e controle do comércio exterior; o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo²⁶ (MICT), responsável pela política comercial; e a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

²⁵ O *drawback* é um regime aduaneiro especial que consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização em produto exportado.

²⁶ O Departamento de Comércio Exterior (DECEX) foi substituído pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e foi alocado no MEFP, com a função de operacionalizar as políticas de exportação e de defesa comercial.

No âmbito da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), também vinculada ao MICT, foram criados dois departamentos em substituição às antigas coordenadorias do DECEX: substituiu-se a CTIC pelo Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC), e a CTT deu lugar ao Departamento Técnico de Tarifas (DTT). Foi criado, também, o Departamento de Planejamento e Política Comercial (DPPC), com a prerrogativa de subsidiar a formulação da política de comércio exterior da Secretaria.

Com essas novas alterações, a estrutura institucional ficou dividida entre ministérios distintos. Não havia uma instituição interministerial com competência para coordenar as políticas de comércio exterior. Formalmente, essa função era do CONCEX. Do ponto de vista prático, no entanto, era exercida pela CACEX. Sobre essa última, Fernandes (2010, p. 74) considera que restou apenas “um arcabouço institucional complexo, pulverizado, com sobreposição e partilha de competências”. Não existia mais um organismo com capacidade de centralização e coordenação interministerial das atividades exercidas pelos ministérios e agências estatais relacionadas no comércio exterior

Sob o novo formato, configurou-se um quadro institucional com competências pulverizadas, o que gerou um vácuo político e fomentou conflitos burocráticos. Assim, em decorrência da complexificação da agenda e da pluralidade de temas emergentes, os demais ministérios com prerrogativas de comércio começaram a participar da formulação das posições de política externa nessa temática.

Visando a resolver as questões advindas desse cenário, caracterizado por uma conformação burocrática dispersa e pulverizada, foi criada a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX²⁷), na primeira gestão FHC. Sua atribuição era formular e coordenar políticas relativas ao comércio exterior. Vinculada à Presidência da República, a Câmara estava composta por uma Secretaria-Executiva²⁸ e por uma Câmara de Ministros²⁹. O objetivo da criação deste órgão foi estabelecer um foro consultivo de discussão e consolidação dos posicionamentos dos diferentes ministérios relacionados ao comércio exterior, com vistas a solucionar a falta de coordenação burocrática.

Em 1998, foi criado o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), substituindo o MICT, com o papel de formular políticas industriais e de comércio exterior. Com a nova reforma, a Secretaria Executiva e o Conselho de Ministros da Camex

²⁷ A Camex foi criada em 06 de fevereiro de 1995, pelo Decreto 1.386.

²⁸ Seu Secretário Executivo é nomeado pelo Presidente da República.

²⁹ Em seu formato inicial, a Câmara de Ministros era composta pelos ministros da Casa Civil, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e do Ministério da Agricultura.

foram transferidos da Casa Civil para o ministério recém-criado. De acordo com Fernandes (2010), o objetivo da Presidência da República era aprofundar o papel da CAMEX e fortalecer o MDIC. Essas medidas fizeram parte de um conjunto de medidas para retomar o crescimento das exportações e trazer maior dinamismo à política econômica.

A CAMEX foi criada com competências consultivas e de formulação da política comercial externa. Em 2001, contudo, a partir de novas alterações em sua estrutura, a Câmara tornou-se um órgão deliberativo, com competência para tomar decisões, por meio da emissão de resoluções obrigatórias. Desse modo, suas funções passaram a compreender a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior, incluindo o turismo.

A Câmara era integrada pelos seguintes órgãos: o Conselho de Ministros³⁰, órgão de deliberação superior; o Comitê Executivo de Gestão³¹ (GECEX), responsável pela supervisão e normas relativas ao comércio exterior e ao turismo; o Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (COFIG), responsável pelo controle do funcionamento das operações do Programa de Financiamento às Exportações e do Fundo de Garantia à Exportação; o Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX), composto por representantes do setor privado, assessora o Comitê Executivo de Gestão no aperfeiçoamento das políticas de comércio exterior; e a Secretaria Executiva, com competência para acompanhar a implementação das deliberações e diretrizes fixadas pelo Conselho de Ministros e pelo Comitê Executivo de Gestão e coordenar grupos técnicos interministeriais. Essa composição pode ser observada no organograma a seguir:

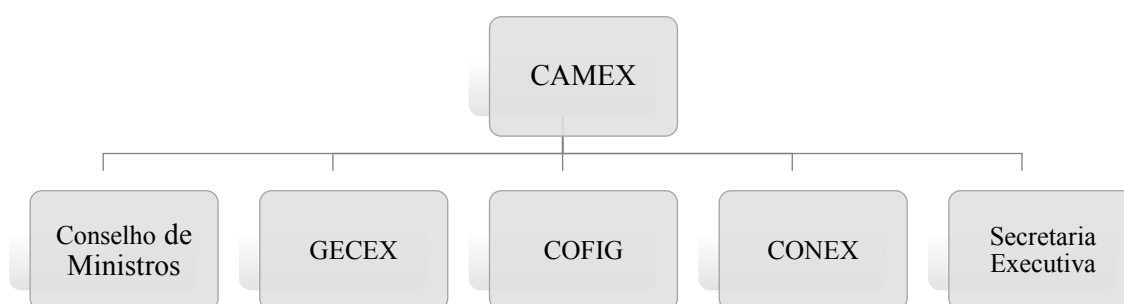


Figura 1: Organograma Composição da CAMEX – fonte: MDIC, elaborado pela autora.

³⁰ Composto por Ministros de Estado dos seguintes Ministérios: do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que o preside; Chefe da Casa Civil da Presidência da República; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Desenvolvimento Agrário. Essa foi a configuração 2019, quando, no Governo Bolsonaro, houve a fusão dos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e do Desenvolvimento, indústria e Comércio Exterior, que passaram a ser o Ministério da Economia.

³¹ O GECEX é presidido pelo Presidente do Conselho de Ministros da Camex e tem como membros, além deste, os secretários executivos de diversos ministérios e de agências, como o Banco do Brasil e a APEX.

A Câmara de Comércio Exterior passa a ser o órgão *de jure* responsável pela condução da política externa comercial. Pode-se dizer que ela passou a ocupar as atribuições dos extintos CPA e CACEX. Importante destacar que o Ministério de Relações Exteriores integra o Conselho de Ministros da Câmara, órgão responsável pela deliberação das decisões concernentes à temática comercial. Dessa forma, este órgão tem respaldo para decidir não somente sobre as questões de política externa, como também sobre as temáticas na arena comercial.

Em relação ao processo decisório de política externa, de modo mais específico, com base no que já foi exposto, entende-se que este compreende o Poder Executivo, como ator central, o Poder Legislativo, de forma modesta, assim como atores da sociedade civil, que emergiram no contexto da redemocratização. De acordo com Figueira (2009; 2011) esses últimos teriam começado a participar do processo a partir das reformas institucionais e do surgimento de novos temas que envolvem interesses de diferentes segmentos da sociedade.

Parte da literatura sobre APE entende que houve parcial diluição da centralização da política externa nas mãos do MRE (SILVA, SPÉCIE e VITALE, 2010). Segundo essa linha de estudo, duas variáveis justificam essa afirmação: o aumento da diplomacia presidencialista³² (CASON e POWER, 2009; SILVA, SPÉCIE e VITALE, 2010; FIGUEIRA, 2011) e a fragmentação pública do processo decisório da política externa, o que implica na crescente participação e de outras instâncias do Poder Executivo e do Legislativo, além da emergência de segmentos da sociedade civil.

Configurou-se um novo arranjo institucional no Brasil, com as competências adquiridas por órgãos do Poder Executivo, aliadas à possibilidade de interação entre os órgãos do Governo e a sociedade civil interessada. Segundo esses autores, o novo molde teria permitido que a construção do interesse nacional passasse a ser cada vez mais democrática, posto que as demandas da sociedade civil seriam levadas em consideração.

De acordo com os dados levantados por Figueira (2009; 2011), houve um aumento na interlocução do MRE com os demais órgãos do Governo e com a sociedade civil interessada, comparando-se a momentos anteriores. Foram criadas Comissões Interministeriais, assessorias/secretarias de relações internacionais nos demais ministérios e canais de comunicação com a sociedade civil. Além de os ministérios terem passado a dialogar entre si,

³² Sob uma perspectiva comparada, houve a crescente participação presidencial em assuntos de política externa, de forma mais expressiva nos Governos FHC e Lula da Silva, deixando de lado a atuação protocolar e abraçando uma diplomacia presidencial ativa, atrelando o interesse nacional aos mecanismos de inserção internacional do Brasil (FIGUEIRA, 2011).

boa parte das Comissões estabelecidas, atreladas a negociações de política externa, contaram com a participação do MRE.

Entre 1988 e 2007, do total de 38 comissões constituídas, o MRE participou de 17, isso significa uma participação em 44,73% das Comissões. Por outro lado, no marco de 20 anos, entre 1968 e 1987, do total de 23 Comissões Interministeriais criadas, o MRE participou de apenas 06. Além disso, entre 1988 e 2007, 750 funcionários do Itamaraty foram realocados para prestar serviços em outras burocracias do Poder Executivo federal (FIGUEIRA, 2009; 2011). Esses dados se devem à criação, nas demais pastas ministeriais do Executivo federal, de assessorias/secretarias de relações internacionais, fato novo na conformação da estrutura de poder brasileira.

Foram, igualmente, criados canais de interlocução³³ com a sociedade civil organizada, sobretudo no que se refere às questões econômicas e comerciais. Esse processo ocorreu no Itamaraty e em demais órgãos da burocracia Executiva federal. Há, ainda, a possibilidade de estabelecimento de canais *ad hoc* de participação da sociedade civil em questões específicas relacionadas à política externa (FIGUEIRA, 2009; 2011).

Em linhas gerais, na esteira da redemocratização e da abertura econômica, na década de 1990, verificou-se a reestruturação do aparato burocrático do Poder Executivo federal. Com as reformas, foram criadas assessorias/secretarias de relações internacionais na quase totalidade das pastas ministeriais. Estabeleceram-se, igualmente, canais de comunicação entre o Ministério de Relações Exteriores e outros órgãos governamentais e com a sociedade civil interessada.

Em relação às questões de política externa comercial, observou-se que sua gerência era de competência sobretudo da CACEX e do CPA. Com as reformas introduzidas no Governo Collor, essas agências foram extintas e suas atividades distribuídas de forma “pulverizada” (FERNANDES, 2010), entre os ministérios e agências estatais envolvidos na atividade de comércio exterior, com a ausência de um organismo coordenador. Esse quadro só se modificou a partir de 1995, com a criação da Câmara de Comércio Exterior, órgão *de jure* responsável pelas decisões nessa arena. O próximo item se concentrará na caracterização da política externa agrícola, desde uma perspectiva doméstica.

³³ Exemplos desses canais são, no âmbito do MRE, o Conselho Empresarial Permanente, que busca promover o diálogo entre o empresariado e a diplomacia; a Senalca e a Senaeuropa, destinadas a institucionalizar o diálogo entre o Itamaraty e as entidades da sociedade civil interessadas nas negociações desses processos de integração; e a AFEPA, com competência assessorar o Congresso Nacional e os governos subnacionais.

1.2. A Política Externa Agrícola Brasileira

1.2.1 Antecedentes

A agricultura caracteriza-se pela produção agrícola autossuficiente e sem necessariamente ter vínculos com o setor industrial. Nesse estágio, os produtores rurais são responsáveis pelas operações de produção, processamento, estocagem e distribuição da produção. O agronegócio, por sua vez, é considerado o estágio posterior à agricultura. Sua prática compreende as operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, de produção nas unidades agrícolas e armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas. Sua principal característica é a expressiva interdependência com o setor industrial (DAVIS e GOLDBERG, 1957).

No Brasil, a agricultura avançou para o estágio do agronegócio na década de 1990. O setor, até então regido pelo modelo desenvolvimentista de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), com fortes contornos protecionistas e de intervenção do Estado, deixou de ser exclusivamente provedor de produtos agrícolas e integrou suas atividades aos setores industrial e de serviços. Dessa maneira, as atividades do setor passaram a incluir fabricação de fertilizantes, montadoras de tratores, defensivos agrícolas e, até mesmo, embalagens para exportação.

O início do processo de liberalização do setor agrícola, impulsionado por pressões da economia globalizada e pelo consequente esgotamento do modelo de ISI, foi marcado pela Resolução No. 15.5 do Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX), de 14 de maio de 1988. A Resolução autorizava a liberalização da exportação e importação de produtos agrícolas. Em 1991, a Portaria No. 365, do recém-criado Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), estabeleceu um cronograma de desgravação tarifária para grupos de produtos agrícolas, insumos e equipamentos³⁴ (MACHADO, 2009).

No conjunto dessas alterações, o Governo implantou medidas voltadas a agilizar as operações de comércio exterior e, assim, reduzir os custos de transação. Dentre essas medidas, estabeleceu-se uma legislação sobre medidas compensatórias, eliminação dos impostos de exportação, juntamente com a determinação de um sistema de quotas de licença prévia para

³⁴ De acordo com Machado (2009), esse cronograma previa a redução da tarifa média de 32,2% para 14,2% no período de três anos. Para fertilizantes químicos importados, principalmente os nitrogenados, as tarifas sofreram uma redução substancial. Isso contribuiu para a redução do custo da produção agrícola, visto que a maior parte dos insumos utilizados na produção nacional era importada.

exportação, e a eliminação dos subsídios, diretos e indiretos, com exceção dos concedidos nas zonas francas e no sistema de *drawback*.

Além dessas medidas, um marco de grande importância para o desenvolvimento das atividades do setor agrícola foi o Plano Real, em 1994. As políticas estabelecidas neste plano permitiram o controle inflacionário e a consequente estabilização do cenário econômico nacional, além de terem impactado positivamente na redução do endividamento do setor. As dívidas agrícolas, até então, eram indexadas à inflação³⁵ e os preços dos alimentos variavam conforme as oscilações do mercado, contando apenas com intervenções pontuais do Governo.

A produção agrícola brasileira cresceu de modo expressivo a partir da década de 1990. Segundo Machado (2009), isso resultou de diversos fatores, como o aumento da participação do setor privado no financiamento da produção, o aumento da produtividade, a facilidade de acesso a insumos importados, a estabilização da inflação, as políticas sociais compensatórias, que sustentaram o crescimento da demanda doméstica por produtos agrícolas, e, com maior magnitude, o desenvolvimento de novas tecnologias de cultivo e a modernização do maquinário agrícola³⁶.

1.2.2 A Política Externa Agrícola

A integração do agronegócio ao mercado mundial ocorreu em concomitância ao aumento da participação do setor privado nas discussões políticas. Na esteira dessas modificações, Estado e representantes dos segmentos do agronegócio passaram a estabelecer canais de diálogo, que foram essenciais para o fortalecimento e a expansão do setor no mercado internacional.

Nesse contexto, nasceram – ou tiveram seus papéis remodelados – as associações privadas do setor agrícola. Boa parte das novas associações ligadas ao setor tinham como foco principal de suas missões a abertura dos mercados externos. Isso afetou de maneira positiva a sua preparação para as negociações internacionais e permitiu a sua participação nas instâncias de decisão (MANCINI, 2009).

³⁵ Os compromissos financeiros do setor agrícola, inclusive no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural, eram atrelados à taxa de inflação, por meio da correção monetária. Sua receita, no entanto, era determinada pelos preços de seus produtos, que não necessariamente acompanhavam a taxa de inflação. Isso dificultava o crescimento do setor (MACHADO, 2009).

³⁶ A retomada de créditos de investimento pelo BNDES possibilitou o aumento da demanda por máquinas agrícolas no Brasil. Os créditos de investimentos haviam praticamente se esgotado na década de 1980 e início da década de 1990, devido às altas taxas de inflação. Segundo Machado (2009), com o acesso ao crédito, o crescimento das unidades vendidas entre 1996 e 2002 passou de 13.893 para 40.395.

Cabe salientar, no entanto, que a corporativização dos interesses do setor agrícola já ocorria antes da redemocratização e da abertura econômica. Exemplo disso é a Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), criada em 1964, em substituição à Confederação Rural Brasileira (CRB), criada em 1919. O objetivo da CNA era controlar a produção agrícola e evitar que a modernização do setor fomentasse conflitos com o campo. Antes da sua criação, o setor agrícola tinha como órgãos de representação a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), criada em 1897, e a mencionada CRB, constituídas sobretudo pelos cafeicultores paulistas, mas controladas e centralizadas pelo Estado³⁷.

Mesmo com estruturas coordenadas pelo Estado³⁸, nas décadas de 1960 e 1970, foram criadas associações representativas dos segmentos da agricultura. Essas foram as primeiras e se organizaram em torno de produtos específicos. Como exemplos, pode-se citar a criação da União Brasileira de Avicultura, em 1963, que agrupou avicultores e comerciantes desse ramo, e a criação do Fundo de Defesa da Citricultura (Fundecitrus), em prol dos interesses da citricultura.

A partir dos anos 1990, com a desregulamentação do setor agrícola e o fortalecimento do agronegócio, essas associações se remodelaram e adquiriram um novo perfil político, não mais estando sob o controle público. Desse modo, as organizações privadas se consolidaram para se adaptar à nova dinâmica do agronegócio e isso foi possível por conta das inovações no relacionamento com o Estado.

Quanto a isso, Iglesias (2007) destaca que a crescente relevância dessas associações, ao longo dos anos 1990 e 2000, decorre das inovações que se efetivaram nos padrões de relacionamentos entre o Estado e o empresariado. Para o autor, a conjunção de diferentes fatores, como a crise fiscal do Estado, a redemocratização e a especialização da agricultura, favoreceu a criação das denominadas câmaras setoriais da agropecuária.

Assim, as associações representantes dos interesses privados do agronegócio começaram a participar da formulação de políticas voltadas a promover o aumento da competitividade desse setor. De acordo com Mancini (2008, p. 103), ao representarem os interesses de sua classe, “podem diminuir ou neutralizar custos do livre mercado que reduzem a competitividade do segmento, ou seja, desempenham ações coletivas pró-competitivas”.

³⁷ Segundo Mancini (2009), a política agrícola era controlada pelo Estado, sob os auspícios do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento.

³⁸ A maior parte das associações que surgiram antes da abertura econômica era de âmbito nacional, o que demonstra que o Governo federal era o principal interlocutor (MANCINI, 2009).

O agronegócio passou por uma importante modernização, tanto na arena produtiva como na sua organização e na interlocução com o Estado. As associações representativas desse setor foram, desse modo, criadas – ou remodeladas³⁹ –, com o objetivo de fortalecer o setor e demandar seus interesses junto à esfera pública. Essas associações passaram a representar interesses setoriais⁴⁰ do agronegócio e a contribuir para a coordenação e aumento da competitividade do setor.

Representantes do agronegócio nacional se organizaram de forma mais efetiva para promover, no âmbito governamental, políticas comerciais destinadas à liberalização do comércio mundial e à inserção dos produtos brasileiros nesse comércio. As organizações voluntárias passaram a solicitar, a partir de meados da década de 1990, políticas governamentais voltadas ao comércio exterior de produtos agrícolas e a acompanhar mais de perto as negociações no âmbito do regime multilateral de comércio. Essas organizações demandavam, cada vez mais, espaço e influência na elaboração de políticas, à medida que os produtos que elas representam cresciam em importância na obtenção de superávits para a balança comercial brasileira (MACHADO, 2009, p. 93)

Em relação à interlocução entre as instituições públicas e os representantes do agronegócio, destaca-se o papel desempenhado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Foram realizadas mudanças em sua estrutura interna, que levaram à criação de canais de comunicação tanto com o setor agrícola como com o mercado externo. Instituiu-se um núcleo especializado em relações internacionais, a Secretaria de Relações Internacionais. Isso, além de facilitar a interlocução com os atores domésticos privados, permitiu o estabelecimento de uma nova dinâmica de interação com o Ministério de Relações Exteriores.

Outro fator importante foi a criação da Organização Mundial do Comércio, em 1995, que marcou a institucionalização do sistema multilateral de comércio e estimulou a participação das burocracias executivas federais setoriais no processo de formulação da política externa. Segundo Machado (2009), o impacto no processo decisório se deve à maior especificidade das

³⁹ Iglesias (2007) salienta que já existiam associações representativas do setor agrícola. As primeiras entidades criadas datam de 1897, a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), e de 1919, Sociedade Rural Brasileira (SRB). Além dessas, destaca-se a Confederação Rural Brasileira (CRB), de 1928, que foi substituída, em 1964, pela Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária (CNA). Contudo, elas eram marcadas pelo controle por parte do Estado de seus interesses.

⁴⁰ São de grande importância tanto as entidades de grande porte, como a CNA, por exemplo, quanto as múltiplas organizações setoriais e organizações por cadeia produtiva que foram criadas a partir da década de 1990. O agronegócio viveu um processo de internacionalização e de crescente especialização por cadeias. Assim, verificou-se o surgimento de entidades voltadas à representação de interesses específicos, à medida que se estruturam as diversas cadeias produtivas nacionais. As câmaras e conselhos, por exemplo, funcionam como instrumento de ressonância do setor privado, canalizando pressões e auxiliando na legitimação das tomadas de decisão da burocracia estatal (IGLESIAS, 2007).

normas e da relação entre essas e a estrutura jurídica altamente complexa vigente no comércio internacional. No caso da agricultura, em específico, além das questões jurídicas de comércio, ainda há um conjunto de normas, acordos e barreiras específicos que demandam conhecimentos técnicos específicos e bastante extensos.

Para Carvalho (2003), com criação da OMC, o processo de regulamentação do comércio adquiriu contornos de maior precisão e transparência. Como resultado, na esfera doméstica dos países, desenvolveu-se uma percepção mais apurada e clara, nos diferentes grupos econômicos e sociais, no que se refere aos custos e benefícios das regras acordadas. Esse processo favorece a mobilização dos grupos de interesse com o objetivo de influenciar os governos e próprio sistema multilateral de comércio.

Com essas transformações nas arenas doméstica e internacional, ocorreu uma aproximação entre os grupos do agronegócio e os tomadores de decisão. Um ponto importante dessa aproximação foi em 1999, com a criação do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas. Sua criação resultou de iniciativa da Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e da Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG).

O objetivo⁴¹ do Fórum era coordenar a preparação dos posicionamentos brasileiros para a Rodada do Milênio, que seria lançada no mesmo ano em Seattle. O motivo da iniciativa dos grupos do agronegócio de buscar uma atuação mais incisiva junto ao Governo residia na experiência negativa ocorrida durante as negociações da Rodada Uruguai. Considerou-se que a falta de uma ação coordenada havia causado prejuízos à agricultura brasileira.

Desse modo, sob a coordenação da CNA, o Fórum passou a ser importante meio de interlocução do setor agrícola junto ao Governo e de vocalização dos interesses dos diferentes segmentos do agronegócio (GOULART, 2006). As propostas elaboradas pelo Fórum foram consolidadas num documento destinado a explicitar o posicionamento assumido pelo Brasil na Rodada do Milênio⁴², em relação às negociações agrícolas. Apesar de a referida rodada ter arrefecido, em decorrência do fracasso da Reunião Ministerial de Seattle, as propostas constantes nesse documento foram mantidas na Rodada Doha, lançada em 2001.

Em 1999, o Fórum já havia organizado reuniões junto ao MRE e ao MAPA. O intuito era avaliar os impactos das barreiras comerciais, impostas por alguns países, e os ganhos que

⁴¹ De acordo com o Documento oficial, seu objetivo era a obtenção de resultados positivos na OMC, por meio da integração de esforços entre o setor privado e do estabelecimento de um diálogo aberto com o Governo. Documento de Criação do Fórum Permanente de Negociações Internacionais. 24/02/1999. Fonte: CNA (2012).

⁴² O Documento intitulava-se “As próximas negociações agrícolas da Organização Mundial do Comércio – posições do setor privado”.

redundariam de sua eliminação nas principais cadeias produtivas brasileiras – complexo soja, café, açúcar, frutas, lácteos e complexo carnes. De acordo com Goulart (2006), essa aproximação com os órgãos do Governo impactou positivamente política externa agrícola, visto que permitiu reunir informações importantes e contribuiu para a defesa dos interesses nacionais na arena internacional.

O processo decisório em política externa agrícola passou por um novo avanço com a criação do Grupo Técnico Informal (GTI), em 2003. O objetivo era coordenar a atuação dos atores domésticos, tanto das burocracias executivas como dos representantes da agricultura, de modo a elaborarem posições convergentes nas negociações agrícolas da Rodada Doha. Entrevistado do MAPA (2012) entende que:

O GTI foi necessário ao Brasil, porque este se tornou líder de uma coalizão, o G-20, que não tinha capacidade técnica para fazer nada. O GTI foi criado justamente para atender aos interesses do setor agrícola. Para isso, as associações agrícolas voltadas para a exportação buscaram o apoio técnico do ICONE, que, juntamente com o MAPA, teve papel fundamental na formulação dos posicionamentos do Brasil e do G-20. Quanto a isso, cabe destacar que o GTI elaborava propostas no Brasil e essas iam para Genebra e o G-20 adotava essas posições. Inclusive, algumas propostas do G-20 foram parar na última versão dos documentos sobre agricultura da OMC.

O GTI foi uma esfera efetiva de discussão e formulação de posicionamentos agrícolas externos composta por atores do Estado e da sociedade civil organizada. A criação do GTI foi “um grande avanço no nível de inclusão das demandas dos grupos de interesse e na operacionalização da interação governo-sociedade organizada” (GOULART, 2006, p. 44). Por meio dessa esfera de discussão, as organizações representativas do agronegócio puderam participar da formulação das posições brasileiras. Elas atuaram, de forma simultânea, como grupos de pressão e como fornecedoras de conhecimentos técnicos, como foi o caso do ICONE.

O objetivo deste capítulo foi discutir a conformação do aparato burocrático do Poder Executivo federal em relação às questões de política externa, política externa comercial e política externa agrícola. Com base no que foi exposto, entende-se que, com a redemocratização, a abertura econômica e as reformas institucionais, houve a emergência de novos atores, tanto de outras pastas ministeriais como da sociedade civil interessada.

No entanto, alguns aspectos devem ser ressaltados. O primeiro se refere ao fato de que, antes de 1990, o Itamaraty não era central no processo de formulação de política externa comercial. Esse papel era exercido sobretudo pela CACEX e pelo CPA. O segundo aspecto é que, apesar do inegável aumento no número de atores, não se pode excluir o fato de que antes já havia outros atores que participavam das questões de política externa, inclusive da sociedade

civil organizada, como foi o caso do setor agrícola⁴³. Por fim, a despeito do que consideram alguns autores (CASON e POWER, 2009; SILVA, SPÉCIE e VITALE, 2010; FIGUEIRA, 2011), não é possível afirmar que essa nova configuração reduziu o papel do Ministério de Relações Exteriores⁴⁴.

O capítulo seguinte abordará a questão agrícola no sistema multilateral de comércio. Para isso, serão avaliados o seu tratamento nas negociações do GATT e o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai. Em seguida, o foco serão as negociações agrícolas na Rodada Doha, buscando demonstrar o cenário das negociações e os avanços alcançados até 2008.

⁴³ Como se observou neste capítulo, a corporativização dos interesses da agricultura já ocorria antes da redemocratização. No entanto, essas associações deixaram de ser controladas pelo Estado e adquiriram novo perfil.

⁴⁴ Isso será abordado nos capítulos 3, 4 e 5.

CAPÍTULO 2 – A REGULAMENTAÇÃO AGRÍCOLA NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

O objetivo deste capítulo é descrever a questão agrícola no Sistema Multilateral de Comércio (SMC). Entre 1947 e 1995, o SMC foi regido por um acordo, o GATT. Nesse período, ocorreram cinco rodadas de negociações e somente na última, a Rodada Uruguai, o tema da agricultura passou a ser regulamentado. Ao final desta Rodada, foi aprovado o Acordo sobre Agricultura, juntamente com a criação da Organização Mundial do Comércio.

A dificuldade de se incluir a agricultura na regulamentação do comércio internacional esteve atrelada aos posicionamentos dos países desenvolvidos, com destaque aos Estados Unidos e as Comunidades Europeias⁴⁵. Ambos, além do protecionismo aos seus produtos agrícolas, por meio de barreiras tarifárias e não tarifárias, mantinham políticas de concessão de subsídios domésticos à produção e a exportação desses produtos, práticas refeedas pelos acordos do GATT em todas as demais áreas regulamentadas.

O Acordo sobre Agricultura foi um passo importante para a regulamentação e liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas. Suas disposições, entretanto, ficaram aquém dos interesses dos países em desenvolvimento, posto que seus dispositivos não impedem algumas práticas distorcivas de comércio. Isso gerou uma insatisfação entre os países em desenvolvimento. Assim, em 2001, foi lançada a Rodada Doha⁴⁶, com o objetivo de aprofundar o processo de reforma do setor agrícola, iniciado na Rodada Uruguai.

De acordo com a Declaração Ministerial de Doha, esta seria a Rodada do Desenvolvimento, uma vez que os interesses dos países em desenvolvimento, sobretudo os de menor desenvolvimento relativo, seriam levados em consideração. Com o desenrolar das negociações, entretanto, as divergências de posicionamentos entre os Membros fizeram com

⁴⁵ O processo de integração dos países europeus passou por diferentes estágios até atingir o *status* de União Europeia. Inicialmente, foi criada, em 1951, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, contando com apenas seis países da Europa Ocidental: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Em 1957, com o Tratado de Roma, a integração regional se aprofundou e teve início da Comunidade Econômica Europeia. Somente em 1993 foi instituída a União Europeia, por meio do Tratado de Maastricht (PECEQUILO, 2014). A importância desta breve ilustração sobre a evolução do processo de integração europeu reside na diferença das nomenclaturas que serão utilizadas para se referir a esses países ao longo do texto. Desse modo, no que se refere ao período anterior a 1993, será utilizada a nomenclatura CEE ou CE. Após esse período, a referência será UE.

⁴⁶ Cabe esclarecer que, na Rodada Doha, estavam em discussão diversos temas além da agricultura, como acesso a mercados para produtos não agrícolas (NAMA), serviços, regras antidumping, subsídios, acordos regionais, propriedade intelectual, investimentos, concorrência, transparência em compras governamentais, facilitação de comércio, comércio eletrônico e meio ambiente.

que a regulamentação agrícola permanecesse como uma lacuna a ser preenchida pelas normas liberalizantes do Sistema Multilateral de Comércio.

2.1 O Sistema Multilateral de Comércio

A Organização Mundial do Comércio (OMC) constitui o marco institucional para o desenvolvimento das relações comerciais entre os seus Membros, sendo-lhe reservado o papel de gestora do regime internacional de comércio⁴⁷. A Organização fundamenta-se no reconhecimento de que as atividades comerciais e econômicas devem elevar os níveis de vida nas diversas áreas do globo. Sua principal finalidade é servir de arena para a contínua negociação da regulação e da liberalização do comércio internacional, assim como supervisionar a aplicação dessas regras pelos seus integrantes.

Seu antecessor, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), instituiu um conjunto de regras fundamentadas em princípios básicos com o objetivo de liberalizar as trocas entre as Partes Contratantes. Isso deveria ocorrer por meio da prática de um comércio aberto a todos, tendo como norte três princípios básicos: i) o único instrumento de proteção permitido no comércio entre as Partes são as tarifas aduaneiras e essas devem ser reduzidas gradativamente; ii) uma vez estabelecida uma nova tarifa ou benefício, esses devem ser estendidos a todas as demais Partes Contratantes de maneira não discriminatória; e iii) os produtos importados, uma vez internalizados, não podem ser discriminados em relação aos produtos nacionais.

Os princípios básicos compreendem a regra fundamental do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, a cláusula que prevê Tratamento Geral da Nação Mais Favorecida (NMF). Essa cláusula proíbe a discriminação entre as Partes Contratantes. Desse modo, toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedido a um participante deve ser imediata e incondicionalmente concedida a produtos similares comercializados com qualquer outra Parte Contratante.

O Acordo prevê, igualmente, a Lista de Concessões, que determina a lista dos produtos e das tarifas máximas que podem ser praticadas no comércio internacional; o Tratamento

⁴⁷ Segundo a definição clássica de regimes internacionais, esses podem ser definidos como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área dada das relações internacionais” (KRASNER, 1986, p. 2). Na definição de Young (1986), são de instituições sociais que conduzem as ações dos interessados em atividades específicas, com padrões de comportamento em torno dos quais as expectativas convergem. O principal papel dos regimes é facilitar os acordos internacionais, ou seja, eles promovem relações de cooperação entre os Estados.

Nacional, cujo escopo proíbe a discriminação entre produtos nacionais e importados, uma vez internalizados; a Transparência, que cria a obrigatoriedade da publicação de todos os regulamentos relacionados ao comércio; e a Eliminação das Restrições Quantitativas, essa regra determina que nenhuma outra proibição ou restrição tornada efetiva por meio de qualquer medida deve ser estabelecida ou mantida sobre a importação ou exportação de produtos (THORSTENSEN, 1999).

Além disso, com vistas a atender aos interesses específicos das Partes do GATT, foram definidas exceções permitidas, compreendidas da seguinte forma: exceções gerais⁴⁸; salvaguardas ao balanço de pagamentos, que permitem salvaguardar a posição financeira externa e o balanço de pagamentos; salvaguardas ou ações de emergência sobre importações, passíveis de serem aplicadas quando há um surto de importações que possa causar ou ameaçar causar prejuízo grave aos produtos domésticos; processos de integração regional; e comércio e desenvolvimento, que autoriza o tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, com vistas a fomentar seu crescimento econômico (BROGINI, 2004).

Em relação a essa última exceção, destaca-se a parte IV⁴⁹ do GATT, tendo em vista a sua relevância para o desenvolvimento econômico e industrial desse grupo de países. Ao determinar que, dentre os objetivos do GATT, constam a elevação dos níveis de vida das populações e o desenvolvimento econômico, ficam nítidas tanto a importância como as necessidades dos PEDs. Isso decorre das significativas disparidades entre esses e os países desenvolvidos. Há um entendimento de que não seria possível, nem justo, aplicar as mesmas regras a todas as Partes, uma vez que os níveis de desenvolvimento devem ser relevantes para a formulação das normas que regem o comércio internacional.

A OMC preservou os princípios e regras fundamentais do GATT. Nada obstante, considerando-se os desafios presentes no cenário internacional globalizado, seu escopo foi ampliado. Nesse sentido, o Acordo de Marrakesh⁵⁰ determina, na primeira cláusula preambular,

⁴⁸ Relacionadas à moral pública e à saúde humana, animal ou vegetal, ao comércio de ouro e prata, à proteção de patentes, marcas e direitos autorais, tesouros artísticos e históricos, recursos naturais exauríveis e garantias de bens essenciais.

⁴⁹ A parte IV é formada por três artigos que instituem princípios e objetivos, compromissos e ação coletiva. O primeiro, situado no art. XXXVI, reconhece a necessidade de aumentar o acesso a mercados para produtos primários, processados ou manufaturados, de interesse para os PEDs. O artigo XXXVII, por sua vez, a despeito de tratar de compromissos, não estipulou obrigação vinculativa para os países desenvolvidos. No entanto, de maior importância foi a incorporação do princípio de não reciprocidade, que estabelece que os Membros desenvolvidos não devem esperar reciprocidade em relação aos compromissos assumidos. Por fim, o artigo XXXVIII prescreve que todos os Membros devem atuar de forma conjunta para que os objetivos estipulados no artigo XXXVI sejam atingidos, cabendo-lhes realizar ações, inclusive por meio de acordos específicos, para que haja melhores condições de inserção dos produtos primários no mercado internacional (BROGINI, 2004).

⁵⁰ Ao final da Rodada Uruguai (1986-1994), os principais resultados alcançados, além da criação da OMC, substanciados no Acordo de Marrakesh, foram: o corte médio nas tarifas de 37% e o aumento das linhas de

que as regras do sistema devem elevar as condições de vida nas mais diversas áreas do globo e garantir a geração de empregos, o amplo e sustentável crescimento da renda dos cidadãos e da demanda e a expansão da produção de bens e serviços, visando a permitir a utilização ótima dos recursos globais. Isso deve ocorrer sem causar danos ao meio ambiente e de forma a acomodar as necessidades dos países mais pobres (BARRAL, 2006).

A segunda cláusula preambular do Acordo de Marrakesh estabelece que os Países em Desenvolvimento (PEDs), principalmente os de menor nível de desenvolvimento relativo (PMDRs), enquanto Membros, devem ter suas necessidades observadas e se beneficiar com o crescimento do comércio mundial. A concretização dessas metas é de responsabilidade da OMC, por meio da administração, operacionalização e gerenciamento da implementação do arcabouço jurídico oriundo da Rodada Uruguai⁵¹.

Em linhas gerais, a partir dos dispositivos jurídicos do Acordo Constitutivo da OMC, entende-se que os acordos celebrados devem estabelecer condições para que os benefícios do comércio internacional alcancem os PEDs. No entanto, a prática comercial, regida pelo SMC, apresenta uma distância entre os ideais acima mencionados e as regras criadas ao longo dos anos. As normas e procedimentos adotados atendem aos interesses dos Países Desenvolvidos, uma vez que pouco foi feito para concretizar as disposições em favor dos PEDs, sobretudo no referente à questão agrícola (DANTAS, 2009). Em função disso, o tema continua presente na pauta de discussões da atual rodada de negociações multilaterais de comércio, a Rodada Doha.

2.2 A Questão Agrícola no Sistema Multilateral de Comércio

As rodadas de negociações ocorridas sob a égide do GATT resultaram no estabelecimento de regras voltadas ao comércio de produtos manufaturados e em substanciais reduções tarifárias. A regulamentação do comércio agrícola internacional, contudo, ficou à

produtos com tarifas consolidadas; o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial; a integração dos produtos agropecuários e a redução das barreiras não tarifárias; a incorporação dos produtos têxteis; o estabelecimento do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS); a garantia dos direitos de propriedade intelectual por meio do Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIMs) e o estabelecimento de um novo sistema de solução de controvérsias; a definição de um mecanismo de revisão de política comercial (BARRAL, 2006).

⁵¹ De acordo com o artigo III do Acordo de Marrakesh, cumpre à instituição facilitar a aplicação, administração e funcionamento do mencionado Acordo, como também dos acordos comerciais multilaterais, além de promover a consecução dos seus objetivos. Cumpre-lhe, outrossim, criar condições para a contínua liberalização do comércio internacional por meio da negociação de regras e compromissos (DANTAS, 2009).

margem dos Sistema Multilateral de Comércio até a Rodada Uruguai. Esta foi marcada pela criação da Organização Mundial do Comércio e a materialização Acordo sobre Agricultura.

As quatro primeiras rodadas de negociações comerciais multilaterais ocorridas no âmbito do GATT – Genebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1951; e Genebra, 1956 – não contribuíram para a liberalização do comércio agrícola. Como elas se concentravam na questão tarifária e as principais distorções no comércio agrícola eram de caráter não tarifário, a consolidação e redução de tarifas desse setor tinham pouco efeito concreto.

Além do protecionismo dos EUA à agricultura doméstica, já havia indicações de que os Membros do processo de integração regional europeu visavam a estabelecer uma política agrícola protecionista e voltada para a autossuficiência. Desse modo, uma década após o início da vigência do Acordo, as disciplinas aplicáveis ao comércio agrícola encontravam-se completamente debilitadas. De acordo com Mesquita (2005), era nítida a percepção de que a agricultura estava excluída do GATT.

A Rodada Dillon (1960 – 1962) teve como fundamento a criação da CEE. Assim, o Artigo XXIV do GATT, sobre processos de integração regional, foi elaborado para acomodar a aproximação entre os países da Europa Ocidental. Houve a substituição das tarifas nacionais consolidadas no GATT por uma tarifa externa comum, além de ampla rede de acordos preferenciais e do objetivo de se estabelecer uma política agrícola comum protecionista.

Com base do artigo XXIV do GATT, a Rodada Dillon buscou restabelecer o equilíbrio de direitos e obrigações, entre a CEE e os demais membros, e avançar nas questões tarifárias, como ocorria em todas as rodadas. A CEE desconsolidou as tarifas dos países membros e eximiu-se de consolidar novas tarifas para todos os produtos que seriam objeto de organizações de mercados comuns. Os EUA, por sua vez, pediram que os tetos dos direitos variáveis fossem consolidados, assim como se garantisse o acesso aos seus principais produtos voltados à exportação. Essas demandas foram rejeitadas pela CEE.

A Rodada, assim, finalizou sem que nenhuma disciplina fosse acordada em relação à Política Agrícola Comum (PAC) e as reduções tarifárias negociadas não tiveram reflexos importantes para os produtos agrícolas. De modo geral, as negociações se focaram na questão do processo de integração regional europeu e, novamente, a regulamentação agrícola não foi contemplada.

A Rodada Kennedy (1964 – 1967), por sua vez, foi a primeira tentativa relevante de se avançar na temática agrícola. A inclusão do tema no aparato legal do GATT estava prevista no mandato negociador. A Rodada, contudo, não produziu os efeitos anelados para o setor, que

consistiriam na redução das distorções ao comércio, oriundas das políticas agrícolas domésticas protecionistas, e no acesso aos mercados.

Ao final das negociações, a PAC já estava em vigor na CEE. Apesar da tentativa inicial dos EUA de atrelar a liberalização do comércio de manufaturados ao progresso no setor agrícola, dificuldades internas⁵² não conferiram legitimidade nem vontade política necessária para objetar a posição da Europa. Como resultado, em função dos interesses comunitários do bloco regional europeu e da falta de legitimação e de vontade política dos EUA, as políticas agrícolas não foram modificadas,

A Rodada Tóquio (1973 – 1979) ocorreu em meio à crítica conjuntura internacional da década de 1970, marcada pela *détente* política; as crises energética e financeira, exemplificadas nos dois choques do petróleo e na crise da conversibilidade do dólar; a escassez de alimentos e a guerra no Oriente Médio (MESQUITA, 2005; SARAIVA, 2007). Com isso, os posicionamentos dos países envolvidos em relação à agricultura, em especial CEE e EUA, tornaram-se ainda mais rígidos.

Os países do bloco europeu se apoiavam nas premissas de que o setor agrícola era fundamentalmente diferente⁵³ dos outros e que as negociações multilaterais não poderiam afetar a PAC. Assim, entendia-se que a cooperação multilateral, com vistas à estabilização dos mercados, era uma pré-condição para a sua liberalização. Os EUA, por sua vez, não dispunham de mandato⁵⁴ para oferecer concessões significativas ao setor agrícola e limitavam suas ofertas de contrapartida em manufatura e defesa comercial, o que se mostrava ineficaz para os posicionamentos europeus (MESQUITA, 2005; DANTAS, 2009).

Com base nesse cenário, o tema da agricultura foi tratado por um comitê negociador específico. Os EUA, inicialmente, se contrapunham à possibilidade de que as medidas relacionadas ao setor agrícola fossem discutidas no âmbito de todos os comitês, até mesmo naqueles que cuidavam de tarifas e medidas não tarifárias. Dessa forma, ao final de sete rodadas de negociações, a adoção de disciplinas eficazes para regular a questão agrícola não foi possível.

⁵² De acordo com Mesquita (2005), as dificuldades internas consistiam nos entraves ao disciplinamento da política agrícola doméstica e nos sucessivos déficits no balanço de pagamentos, resultantes dos pesados fluxos de investimentos norte-americanos para o exterior e dos déficits comerciais. Isso colocava em risco os fundamentos do sistema monetário norte-americano.

⁵³ Em função de sua importância política, econômica e social; da prevalência do intervencionismo governamental e da tendência à instabilidade dos mercados agrícolas.

⁵⁴ As negociações comerciais multilaterais são conduzidas pelo Poder Executivo dos EUA, o qual necessita da autorização do Poder Legislativo, na figura do Congresso, para realizar concessões substantivas, principalmente as que impliquem em revisão das leis domésticas, como ocorreria caso compromissos fossem assumidos quanto à regulação de subsídios agrícolas. O termo mandato, nesse sentido, refere-se a tal autorização (DANTAS, 2009).

Ao contrário do que almejavam os PEDs, as distorções haviam se acentuado com a consolidação da PAC⁵⁵.

Nesse sentido, os dilemas da Rodada Kennedy continuaram presentes na Rodada Tóquio. Conforme observa Dantas (2009), não é de todo adequado afirmar que o GATT não se aplicava à agricultura. No entanto, as exceções e ambiguidades presentes no seu texto, assim como as derrogações concedidas e as limitações do mecanismo de solução de controvérsias, então em vigência, tornaram suas disciplinas ineficazes para o setor, sobretudo para os países em desenvolvimento.

A marginalização do setor agrícola no SMC fundamentou-se, inicialmente, no posicionamento dos Estados Unidos. No âmbito doméstico, o País concedia subsídios ao setor agrícola e não era de seu interesse que essa temática fosse regulamentada pelo GATT. A partir de 1960, a Comunidade Econômica Europeia (CEE), com o lançamento da Política Agrícola Comum (PAC), passou, igualmente, a evitar a regulamentação do setor. A política agrícola visava à sustentação dos preços por fundos comuns e à garantia da proteção comunitária contra importações.

Desse modo, os posicionamentos dos EUA e da CEE passaram a ser o maior obstáculo ao ordenamento do comércio agrícola no GATT:

As duas principais potências comerciais, por conseguinte, mantiveram a agricultura como um caso especial, embora com retóricas distintas. Pelo menos desde a constituição da CEE, em 1957, os europeus sempre disseram que a agricultura era “diferente” das manufaturas. Os EUA não diziam isso, mas na prática agiam como se assim fosse, ao buscarem, simultaneamente, a liberalização nos demais países e a preservação, para si, de absoluta liberdade para a condução de sua política agrícola. O fato é que nem os EUA nem a CEE aceitavam a barganha multilateral da liberalização, baseada no princípio das vantagens comparativas e na especialização, nem da regulamentação internacional, baseada no reconhecimento de que os efeitos das políticas agrícolas se estendiam para além das jurisdições nacionais. A causa fundamental, portanto, da excepcionalidade da agricultura no GATT 1947 foi a persistência de condições que favoreciam a manutenção de políticas de tipo *beggary-neighbour* nos dois atores principais do sistema (MESQUITA, 2005, p. 48).

Considerando-se os interesses dos EUA e da CEE na questão agrícola, a submissão do comércio de produtos agrícolas às regras do GATT ficou inviável. Durante as sete primeiras rodadas de negociações, a questão agrícola não apareceu nos documentos finais. Foi somente a partir da Rodada Uruguai que as discussões se voltaram para a questão agrícola. Isso foi viabilizado, em boa medida, pelo contexto doméstico desses países.

⁵⁵ Com isso, a CEE se tornou um importante exportador de produtos agrícolas.

Antes do lançamento da Rodada Uruguai, houve expressivo aumento da produção nos EUA e na CE. Isso levou a mudanças nas políticas agrícolas desses países, compreendidas na eliminação de restrições ao plantio, aumento de preços mínimos e os tradicionais apoios internos. Esse aumento na produção ocorreu concomitantemente ao choque de juros de 1979, à recessão de 1981-1982 e à crise de endividamento dos países em desenvolvimento (MESQUITA, 2005). Com isso, os custos de manutenção das políticas agrícolas aumentaram substantivamente e, por conseguinte, houve impactos diretos nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos:

O custo dos programas de apoio nos EUA foi multiplicado por seis entre 1982 e 1986, atingindo US\$ 26 bilhões; o gasto com os principais programas da PAC dobrou entre 1981 e 1986, de 11 para 22 bilhões de ECUs⁵⁶. Os custos aumentaram também devido à concorrência em terceiros mercados – que levaria os EUA, em 1985, a criarem o *Export Enhancement Program* (EEP), sob o pretexto de recuperar mercados perdidos para a CEE (MESQUITA, 2005, p. 49).

A partir de então, o interesse em buscar soluções multilaterais para o comércio agrícola ganhou novos contornos e o tema foi incluído nas discussões. Em reunião ministerial ocorrida em 1982, as Partes Contratantes do GATT acordaram em iniciar amplo programa de trabalho voltado à regulamentação agrícola, com o objetivo de melhorar as condições de acesso a mercados e de concorrência. Criou-se o Comitê sobre Comércio Agrícola (CTA), ao qual caberia apresentar soluções para essa questão no período de dois anos. As propostas elaboradas pelo CTA tiveram o efeito de antecipar os debates que ocorreriam na etapa inicial na próxima rodada de negociações.

Além dos posicionamentos do CTA, em 1985, foi apresentado o Relatório Leutwiler, elaborado por um grupo de peritos, convocados pelo Diretor Geral do GATT. Segundo o Relatório, a agricultura era um setor como os demais e, por esse motivo, não havia argumentos que justificassem o tratamento especial de países ou produtos específicos. Caberia, desse modo, ao Sistema Multilateral de Comércio acomodar os interesses comerciais de seus participantes.

Com base nesses acontecimentos, a questão agrícola passou a integrar a agenda de negociações da Rodada Uruguai. A própria Declaração Ministerial de Punta del Este tomou como base os estudos desenvolvidos pelo CTA. Nesta, reconhecia-se a urgência de disciplinar e tornar mais previsível o comércio agrícola, o que deveria ocorrer por meio da mitigação das distorções e restrições. Entretanto, como salientam Lupi e Carvalho (2006), a questão agrícola

⁵⁶ ECU é a sigla em inglês de *European Currency Unit*. Foi instaurada com o início do sistema monetário europeu, em 1979.

foi o ponto nodal da Rodada e os avanços ocorreram à medida que os EUA e a CEE resolviam suas diferenças.

De acordo com as previsões iniciais, a Rodada deveria terminar em 1990. Contudo, na Conferência de Bruxelas, nesse ano, novos impasses provocados pela divergência de interesses entre as Partes paralisaram as negociações. Somente após duas importantes rodadas bilaterais de negociações, entre EUA e CE, foi possível a conformação do texto do futuro Acordo sobre Agricultura (AsA) às suas necessidades, nos termos dos Acordos de *Blair House*⁵⁷, e as negociações foram desbloqueadas. A partir disso, foi possível estabelecer disciplinas voltadas à agricultura.

A análise das rodadas multilaterais de negociações comerciais evidencia o intenso esforço para incluir a agricultura às regras do Sistema Multilateral de Comércio. Esse esforço, entretanto, contrapõe-se à lógica do próprio Sistema, voltada à promoção do bem-estar global via liberalização comercial, especialmente levando-se em consideração que a maioria dos países em desenvolvimento detém vantagens comparativas na produção e exportação de produtos agrícolas.

2.3 O Acordo Sobre Agricultura

Embora não tenha atendido a todos os anseios dos países em desenvolvimento, o Acordo sobre Agricultura foi considerado um dos principais avanços introduzidos pela Rodada Uruguai. Pela primeira vez, o comércio internacional de produtos agrícolas foi objeto de regulamentação. O AsA⁵⁸ delimita as condições para o início da reforma do comércio agrícola, tendo como objetivo de longo prazo a constituição de um sistema de comércio justo e norteado pelas regras de mercado. Para tanto, determina a adoção de um conjunto de regras que disciplinam três pilares, compreendidos em acesso a mercados, subsídios à exportação e medidas de apoio doméstico, como pode ser observado na figura abaixo:

⁵⁷ Os compromissos firmados entre EUA e CE foram consolidados em dois acordos principais, denominados *Blair House I* e *Blair House II*, negociados em 1992 e 1993, respectivamente. Cabe destacar, primeiramente, que esses Acordos debilitaram o *Dunkel Draft*, texto consolidado pelo então Diretor Geral do GATT, Arthur Dunkel, que serviria como base para os compromissos finais da Rodada Uruguai. Em segundo lugar, a mudança da natureza das negociações, uma vez que um texto bilateral, oriundo das negociações entre as duas Partes mais poderosas do GATT, foi multilateralizado e aceito pelos demais atores. Essa foi, no entanto, a única coalizão de forças possível que viabilizou a inserção da agricultura no aparato legal do Sistema Multilateral de Comércio (DANTAS, 2009).

⁵⁸ O AsA dispõe sobre subsídios à exportação, acesso a mercados e apoio doméstico. O Acordo consta no Anexo 1A da OMC, relativo ao comércio de bens, e inclui os produtos agrícolas compreendidos entre os capítulos 1 e 24 do Sistema Harmonizado (SH), excluindo peixes e derivados de peixe, e acrescidos de algumas posições e subposições do SH.

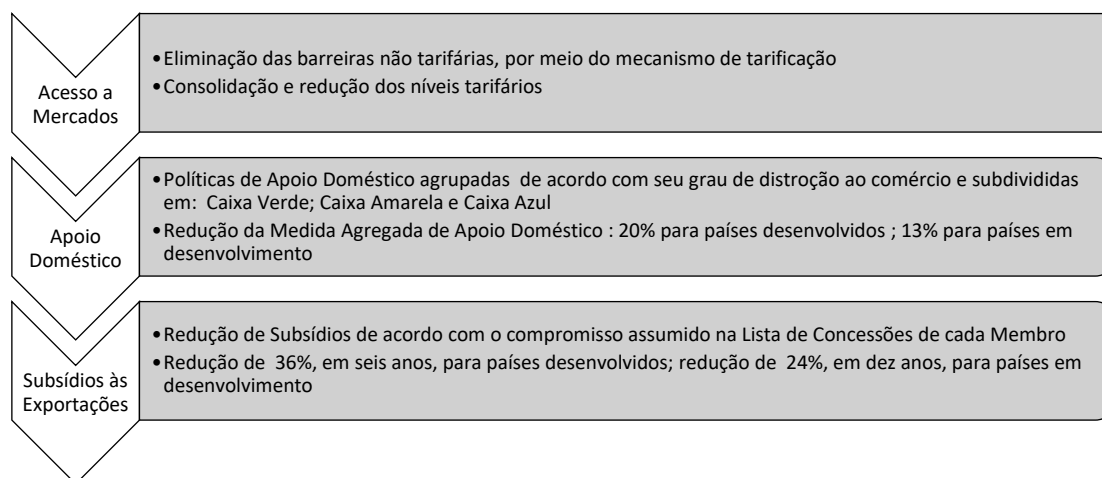


Figura 2 – Três Pilares do Acordo sobre Agricultura. Fonte: AsA (1994), elaborada pela autora.

No referente a acesso a mercados, o AsA preconiza que as restrições às importações de produtos agrícolas devem ocorrer mediante a aplicação de tarifas⁵⁹. As barreiras não tarifárias⁶⁰ devem ser removidas ou convertidas em tarifas, por meio do mecanismo de tarifificação, além da consolidação e eliminação dos níveis tarifários. Deveria ser consolidada a combinação das medidas não tarifárias com as tarifárias já existentes e a redução em uma média ponderada de 36%, com um mínimo por produto de 15%, em parcelas iguais, com base nos níveis de 1986-1988, por um período de seis anos, para países desenvolvidos. Para os países em desenvolvimento, a redução média ficou acordada em 24%, com um mínimo por produto de 10%, no período de dez anos (THORSTENSEN, 1999).

Respeitando essas disposições, nenhuma Parte poderia fazer uso de barreiras não tarifárias para impedir o acesso de produtos de outros países ao seu mercado. O único meio de restringir a entrada de produtos passaria a ser a tarifa e o limite de proteção seria o nível da tarifa consolidada. Em alguns casos, porém, essa conversão se mostrou prejudicial, visto que a tarifa equivalente deveria ser extremamente alta para manter o nível de proteção aplicado anteriormente. Isso gerou os denominados picos e escaladas tarifárias⁶¹.

⁵⁹ Existem dois tipos de tarifas, a aplicada e a consolidada. A tarifa aplicada é aquela imposta efetivamente sobre as importações e ela geralmente é inferior à consolidada. Esta, por sua vez, é fixada como um limite máximo, ou teto tarifário, de modo que a tarifa aplicada não pode ultrapassar a tarifa consolidada, pois isso caracterizaria sua perfuração (DIVERIO, 2011).

⁶⁰ São exemplos de barreiras não tarifárias: preços mínimos, restrições quantitativas, licenças discricionárias à importação, medidas de empresas estatais, restrições voluntárias a importações e quaisquer outras medidas que não se expressem por meio de tarifas.

⁶¹ Segundo Lupi e Carvalho (2006), a tarifificação, na prática, resultou em picos tarifários no caso de alguns produtos, havendo casos de taxação próximos a 1.000%. Além disso, houve casos de escalada tarifária, que consiste no aumento da tarifa de acordo com o processamento do produto. Isso implicou, em alguns casos, em até 17% de diferença entre a tarifa aplicada ao produto primário e o processado.

Nos casos em que as barreiras não tarifárias continuaram a ser aplicadas⁶², o AsA dispõe que os países importadores deveriam garantir um acesso mínimo de importação equivalente a 3% do consumo doméstico com referência no período base de 1986 – 1988, aumentando para 5% após seis anos, para produtos ou grupos de produtos sobre os quais houvesse barreiras proibitivas de importação. Essas disposições sobre acesso mínimo, no entanto, não impediam a utilização de salvaguardas especiais para restringir o acesso a níveis ainda mais baixos que o mínimo.

Já as regras sobre apoio doméstico⁶³ referem-se a quaisquer medidas adotadas pelos governos, aplicadas ao setor agropecuário, que tenham por finalidade conferir auxílio ou proteção aos produtores nacionais, por meio da sustentação dos preços, do aumento da renda dos produtores ou da melhoria das condições de produção ou de comercialização. O Acordo sobre Agricultura estipulou duas modalidades de medidas de apoio: as que estimulam a produção e as que não têm efeitos diretos sobre ela. A partir disso, as medidas foram agrupadas em três grupos diferentes e são classificadas de acordo com o seu grau de distorção. São elas: Caixa Verde, Caixa Azul e Caixa Amarela.

As medidas da Caixa Verde são as políticas com efeito mínimo ou nulo sobre a produção e que podem ser usadas livremente, não estando sujeitas aos compromissos de redução. Essas medidas englobam programas de proteção ao meio ambiente e ao bem-estar dos animais, segurança alimentar, desenvolvimento regional, serviços governamentais voltados à pesquisa e à defesa e inspeções sanitárias. Incluem, ainda, pagamentos diretos aos produtores, desde que não sejam voltados ao estímulo da produção.

As medidas de Caixa Azul referem-se aos instrumentos governamentais utilizados para o controle de oferta. São exemplos os programas de reduções de preços ou de limitação da produção, a delimitação de quotas máximas de produção ou a definição de uma extensão máxima de terras de cultivo. Nessa Caixa, além de programas governamentais para fomentar o desenvolvimento rural, são permitidos pagamentos aos produtores.

Por sua vez, as medidas de Caixa Amarela são as políticas que provocam distorções ao comércio. Compreendem as transferências ou pagamentos do Governo em benefício dos agricultores, como apoios a preços, pagamentos diretos não isentos de compromissos de

⁶² Na parte de acesso a mercados é permitido o uso de quotas tarifárias, que, em sua administração, podem permitir a prática de medidas distorcivas e discriminatórias.

⁶³ As regras sobre Apoio Doméstico constam nos artigos 6 e 7 e nos Anexos 2,3, e 4 do AsA. A extensão da reforma a ser instaurada no âmbito doméstico de cada Membro está atrelada aos compromissos de redução assumidos na Parte IV de suas Listas de Concessões, as quais indicam os níveis anuais de compromissos consolidados para cada ano de período de implementação e o nível final para os anos ulteriores.

redução ou quaisquer outros subsídios. As medidas dessa Caixa devem ser reduzidas com base na fórmula de Medida Agregada de Apoio (AMS⁶⁴), que calcula o valor total aproximado do apoio doméstico distorcivo.

Conforme as disposições do AsA, cada Parte deveria calcular o subsídio distorcivo concedido aos seus produtores durante o período de referência, 1986-1988. Para aqueles cujos resultados fossem superiores a 5% do valor de produção, o valor dos subsídios deveria entrar no cálculo AMS, no caso dos países desenvolvidos. Para os países em desenvolvimento, o percentual estabelecido foi de 10%⁶⁵. O compromisso de redução acordado ficou em 20%, em seis anos, para os PDs, e 13%, em dez anos, para os PEDs. Os PMDRs não precisaram assumir compromissos de corte.

Os subsídios à exportação, por fim, são definidos pelo Acordo como aqueles diretamente atrelados ao desempenho do exportador. Essas medidas compreendem a venda ou exportação, por um governo ou suas agências, de estoques de produtos agrícolas a preços abaixo da média de mercado, pagamentos à exportação de tais produtos financiados por ação governamental e subsídios voltados à redução dos custos com a venda dos produtos.

Segundo as determinações do AsA, esses subsídios deveriam ser reduzidos de acordo com os compromissos assumidos na Lista de Concessões de cada Membro⁶⁶. Tendo como base as médias de 1988 e 1990, os desembolsos orçamentários para subsídios exportações deveriam ser reduzidos, a partir de 1995, em 36%, para os países desenvolvidos, e em 24%, para os países em desenvolvimento.

Além desse tripé normativo, que dispõe sobre subsídios à exportação, acesso a mercados e apoio doméstico, o Acordo sobre Agricultura inclui as seguintes medidas: a Salvaguarda Especial (SSG), o Tratamento Especial e Diferenciado (S&D) e a Cláusula da Paz.

A medida de Salvaguarda Especial (SSG), presente no artigo 5º do AsA, permite que as Partes realizem a tarifificação, isto é, a imposição de uma sobretaxa sobre a importação de determinados produtos. Isso é possível nos casos em que houver aumento excessivo do volume de importação de um produto ou quando o preço de importação cair consideravelmente em relação à média de referência do período entre 1986 e 1988.

⁶⁴ Sigla em inglês. A AMS é calculada com base em um índice que mede o valor monetário da extensão do apoio governamental a um setor. Seu cálculo deve ocorrer nos casos em que os governos garantam um preço mínimo aos produtores ou quando paguem a diferença entre o preço mínimo e o preço de mercado ao produtor ou, ainda, quando comprem a produção pelo preço mínimo estabelecido.

⁶⁵ Esses valores são os chamados *de minimis*. Quando os subsídios distorcivos estão abaixo deste limite, não estão sujeitos aos compromissos de redução da Caixa Amarela (DIVERIO, 2011).

⁶⁶ A concessão autorizada de subsídios aos produtos listados ocorreria dentro dos limites anuais estipulados com base no nível total de gastos orçamentários com os subsídios à exportação e na quantidade total de exportações beneficiadas por essa forma de apoio.

O Tratamento Especial e Diferenciado (S&D) pode ser aplicado aos países em desenvolvimento, no que se refere aos compromissos assumidos nos três pilares principais de acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios às exportações. De acordo com o princípio de S&D, os países desenvolvidos renunciam à reciprocidade nas negociações tarifárias em benefício dos países em desenvolvimento⁶⁷.

No artigo 13º do AsA, consta a Cláusula da Paz. Sua elaboração visava a impedir, ou dificultar, o questionamento dos subsídios agrícolas (DANTAS, 2009). Durante o período de nove anos, as medidas de apoio doméstico não poderiam ser acionadas nem ser objeto de medidas compensatórias⁶⁸, estando isentas de medidas provenientes do Mecanismo de Solução de Controvérsias. Além disso, os subsídios à exportação somente estariam sujeitos à imposição de direitos compensatórios após a determinação de dano ou ameaça de dano, baseada em volume e efeito sobre preços.

Em linhas gerais, apesar de a inclusão da temática agrícola na regulamentação do Sistema Multilateral de Comércio ter representado um importante avanço, o AsA ficou aquém do esperado pelos países em desenvolvimento. Em termos de liberalização, seus resultados não foram expressivos, visto que as distorções do comércio internacional desses produtos permaneceram vigentes, anos após a entrada em vigor do Acordo. Desse modo, o próprio artigo 20 do Acordo previa a continuação do processo de reforma, com o objetivo de aprofundar os compromissos em relação à liberalização da agricultura.

2.4 Antecedentes da Rodada Doha

Em 1999, antes do início das negociações da Rodada Doha, houve a tentativa de lançamento da Rodada do Milênio, na Conferência Ministerial de Seattle. Esse evento foi marcado por conflitos que impediram a consecução dos seus objetivos e consolidaram o seu fracasso. Além dos intensos protestos da sociedade civil por um comércio mais justo e que não favorecesse apenas os países desenvolvidos, os Membros da OMC apresentaram posicionamentos com divergências significativas em relação à agricultura.

⁶⁷ O tratamento especial e diferenciado tem o objetivo de incentivar os PEDs em seus processos de industrialização e desenvolvimento econômico, levando-se em consideração sua incapacidade material de concorrer com os países desenvolvidos em igualdade de condições (ICONE, 2012).

⁶⁸ As medidas compensatórias servem para compensar subsídios concedidos, direta ou indiretamente, no país exportador, para a fabricação, produção, exportação ou ao transporte de qualquer produto, cuja exportação ao Brasil cause danos à indústria doméstica (MDIC, 2012).

Os EUA, por ainda não terem aprovado o *Trade Promotion Authority*⁶⁹ e estarem às vésperas de eleição presidencial, defenderam propostas inaceitáveis para os PEDs, como a inclusão de cláusulas sociais e ambientais. A União Europeia (UE), por sua vez, acabara de realizar uma reforma na Política Agrícola Comum (PAC) e, juntamente com o Japão, defendia a manutenção dos subsídios agrícolas.

O fracasso de Seattle contribuiu para o avanço inicial da Rodada Doha, na medida em que um segundo fracasso poderia enfraquecer definitivamente a credibilidade do Sistema Multilateral de Comércio. Desse modo, além da pressão ocasionada pelo fracasso da conferência anterior, o cenário internacional do início da Rodada Doha foi marcado pelo caos e temor no sistema internacional. Pairavam os reflexos dos atentados de 11 de setembro às Torres Gêmeas, nos EUA, a queda expressiva do volume de comércio e o abalo da economia mundial.

O lançamento da nova rodada passou a ser visto como um meio de injetar otimismo na economia internacional e preservar a credibilidade da OMC (MESQUITA, 2005; CARVALHO, 2010). Apesar desse cenário favorável às negociações comerciais multilaterais, os interesses domésticos dos países desenvolvidos continuaram a figurar como restrições significativas às demandas de liberalização do comércio agrícola proposta pelos países em desenvolvimento.

Os posicionamentos da União Europeia refletiam as decisões tomadas pelo Conselho Europeu, relativas à Agenda 2000⁷⁰, e que haviam norteado sua atuação em Seattle. O aprofundamento do processo de integração estava em curso e havia a necessidade de debater sobre a aplicação das regras da PAC aos novos membros. Assim, a Comissão Europeia, em vista da nova rodada multilateral de comércio, das pressões internacionais e da necessidade de adequar as regras da PAC a um contexto externo mais competitivo, propôs a Reforma de Meio Período da PAC⁷¹.

⁶⁹ Denominação do *fast track* aprovado em 2002, que determinou que o *United States Trade Representative*, USTR, deveria consultar o Congresso sobre reduções tarifárias de uma lista de mais de duzentos produtos, dentre os quais figuravam diversos de interesse do Brasil, como açúcar, suco de laranja e algodão (CARVALHO, 2010).

⁷⁰ Documento adotado pela Comissão Europeia, em 1997, relativo à visão sobre o futuro da CE, no qual foi anunciada uma reforma das políticas comunitárias, contendo três vertentes principais: a estratégia da Comunidade Europeia diante da perspectiva de adesão do Chipre e dos Países da Europa Central e Oriental (PECO); o contexto financeiro para o período 2000-2006; e a reforma das políticas regionais e agrícolas.

⁷¹ Essa reforma foi aprovada apenas em 2003 e representou um avanço expressivo para a redução dos subsídios à exportação, uma vez que determinou a dissociação entre a produção e os pagamentos aos produtores, como também um cronograma de implementação. A reforma vinculou o pagamento anual ao produtor ao atendimento de padrões de segurança alimentar, saúde animal e defesa do meio ambiente e incluiu a redução dos pagamentos diretos aos grandes produtores, com vistas a fortalecer a política de desenvolvimento rural e a criação de mecanismos que permitissem a intervenção da Comissão, caso o orçamento aprovado para a PAC fosse excedido (JANK apud. CARVALHO, 2006).

Já os EUA, sob a administração republicana, estavam concentrados na obtenção do *Trade Promotion Authority* (TPA). Em troca do apoio do Congresso para aprovar o TPA, o Governo Bush comprometeu-se com importantes membros da Câmara de Representantes, ligados ao setor agrícola, no sentido de aprovar o *Farm Security and Rural Investment Act*, que implicaria em um gasto público de US\$ 114,8 bilhões em apoio aos produtores rurais (CARVALHO, 2010). A nova legislação agrícola americana e a Lei do TPA entraram em vigor em maio e agosto de 2002, respectivamente.

As divergências nos posicionamentos dos Membros não permitiram a criação de bases sólidas para a liberalização agrícola. Enquanto a União Europeia visava a obter concessões em áreas de seu interesse, em troca de concessões pouco expressivas na área agrícola, por conta da PAC, os EUA centravam-se no acesso a mercados. O posicionamento do Grupo de Cairns⁷² se aproximava do norte-americano. Além de acesso a mercados, o Grupo buscava a reforma da agricultura bem como sua definitiva integração às regras do comércio internacional.

Os PEDs, por sua vez, buscavam trazer o tema do desenvolvimento para o centro das discussões e introduzir mudanças em determinados aspectos da AsA, que eram contrários aos seus interesses. Nesse sentido, os diferentes interesses domésticos dos Membros da OMC, com destaque aos mais poderosos, EUA e UE, figuraram como entraves à reforma substancial da regulamentação do comércio agrícola internacional.

2.5 A Rodada Doha

Tendo como pano de fundo esse cenário internacional e os interesses domésticos dos Membros da OMC, a Rodada Doha foi lançada durante a IV Conferência Ministerial da OMC⁷³, realizada em novembro de 2001. Também denominada Rodada Doha para o Desenvolvimento, seu programa de trabalho previa a continuação e o aprofundamento do processo de

⁷² O Grupo de Cairns foi constituído em 1986, no início da Rodada Uruguai, com o objetivo de influenciar nas negociações agrícolas multilaterais. É composto por PDs e PEDs, quais sejam África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Tailândia e Uruguai. Esses países se destacam na produção e exportação de produtos agrícolas.

⁷³ A Conferência Ministerial é o órgão máximo da OMC, sendo composta por todos os Membros da Organização e por Ministros de Estado de Comércio Exterior ou de Relações Exteriores, que se reúnem a cada dois anos. Esse órgão tem competência para adotar decisões sobre todos os assuntos presentes nos Acordos Multilaterais (THORSTENSEN, 1999).

regulamentação do setor agrícola, iniciado na Rodada Uruguai. A questão agrícola figurou como tema central⁷⁴ dessa nova rodada de negociações do sistema multilateral de comércio.

Na Declaração Ministerial de Doha⁷⁵, consta o comprometimento com a viabilização do aumento substancial ao acesso a mercados, a eliminação gradual de todas as formas de subsídios à exportação e a redução das medidas de apoio interno. Como a temática do desenvolvimento teve centralidade nas negociações, o Mandato de Doha dispõe que o Tratamento Especial e Diferenciado para países em desenvolvimento deve ser incorporado a todos os elementos de negociações e que as preocupações de natureza não comercial da agricultura⁷⁶ devem ser levadas em consideração.

We recognize the need for all our peoples to benefit from the increased opportunities and welfare gains that the multilateral trading system generates. The majority of WTO members are developing countries. We seek to place their needs and interests at the heart of the Work Programme adopted in this Declaration. Recalling the Preamble to the Marrakesh Agreement, we shall continue to make positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least-developed among them, secure a share in the growth of world trade commensurate with the needs of their economic development. In this context, enhanced market access, balanced rules, and well targeted, sustainably financed technical assistance and capacity-building programmes have important roles to play. We recognize the particular vulnerability of the least-developed countries and the special structural difficulties they face in the global economy. We are committed to addressing the marginalization of least-developed countries in international trade and to improving their effective participation in the multilateral trading system⁷⁷.

As negociações agrícolas na Rodada Doha iniciaram em março de 2002⁷⁸ e tiveram como *locus* o Comitê de Agricultura. As discussões se estruturaram em torno dos três pilares básicos – concorrência nas exportações, acesso a mercados e apoio doméstico. Em todas as discussões, as preocupações não comerciais figuraram como meio de evitar avanços significativos na regulamentação do comércio agrícola⁷⁹ (MESQUITA, 2005).

⁷⁴ Diversos temas foram negociados na Rodada Doha, sendo eles: acesso a mercados, serviços, regras antidumping, subsídios, acordos regionais e propriedade intelectual, além de novos temas, como investimentos concorrência, transparência em compras governamentais, facilitação de comércio, comércio eletrônico e meio ambiente.

⁷⁵ Parágrafos 13 e 14.

⁷⁶ As preocupações de natureza não comercial compreendem a segurança alimentar e o desenvolvimento rural.

⁷⁷ Carta de Genebra, ano 1, vol. 2, março de 2002.

⁷⁸ Cabe destacar que, entre 2000 e 2001, o Comitê de Agricultura realizou sete Sessões Especiais, após o fracasso da Conferência de Seattle, nas quais novas propostas relacionadas às preocupações não comerciais foram apresentadas. Após as sessões, em março de 2001, as negociações agrícolas passaram a ocorrer em reuniões informais que prosseguiram mesmo após o lançamento da IV Conferência Ministerial. O trabalho concretizado pelo Comitê resultou nos parágrafos sobre agricultura que foram levados às negociações da IV Conferência Ministerial e foram mantidos sem modificações na Declaração de Doha (MESQUITA, 2005).

⁷⁹ Ao final de 2002, o panorama das negociações, apresentado pelo Presidente da Sessão Especial do Comitê de Agricultura, Stuart Harbinson, ressaltou que diferentes visões foram sustentadas pelos Membros em relação às preocupações não comerciais, tais como segurança alimentar, redução da pobreza, desenvolvimento rural, proteção ambiental e bem-estar animal (WTO. TN/AG/6. *Negotiations on Agriculture: Overview*, 18/12/2002).

Alguns Membros, como a UE, utilizaram o pretexto da segurança alimentar em países de menor desenvolvimento relativo e em países importadores líquidos de alimentos como justificativa para manter seus subsídios à exportação. Os EUA, por sua vez, utilizaram argumento análogo, com vistas a justificar prazos excepcionalmente longos de concessão de créditos à exportação de produtos agrícolas.

Os posicionamentos dos Membros se alteraram durante as negociações. Os EUA e a UE, ora apresentavam posicionamentos divergentes, ora se aproximavam. Em 2003, por exemplo, na Reunião Miniministerial, ocorrida em Montreal, ambos apresentaram uma proposta conjunta, que alterou significativamente o quadro negociador da Rodada. Nessa proposta, as preocupações não comerciais foram citadas como temas de interesse sobre os quais não haveria possibilidade de acordo, juntamente com a Cláusula da Paz, período de implementação e iniciativas setoriais.

Em relação aos três pilares, propuseram uma fórmula mista para acesso a mercados, redução na concessão de subsídios domésticos e uma abordagem vaga sobre subsídios à exportação. Por fim, o documento apresentava demandas expressivas em relação aos países em desenvolvimento. Isso, de acordo com Mesquita (2005), gerou uma reação negativa na maioria dos PEDs e, como consequência, estimulou a formação de coalizões, como G-20, G-33 e G-90.

Ao longo da Rodada Doha, o avanço das negociações andou *pari passu* aos movimentos dos Membros mais poderosos da OMC, cujos mandatos negociadores eram restritivos e limitados por programas de apoio à agricultura, que traziam em seu bojo elevados subsídios domésticos à produção e à exportação. Isso explica, em boa medida, as dificuldades de implementação de um aparato regulador do comércio agrícola internacional mais aproximado de todos os demais setores abrangidos pela OMC. Nesses, os subsídios domésticos têm caráter proibitivo e as barreiras não tarifárias apenas são aplicadas em situações específicas⁸⁰.

De modo geral, as negociações agrícolas da Rodada Doha se desenvolveram a partir da interação entre os países, tendo como norte o aprofundamento da regulamentação do setor, iniciado na Rodada Uruguai. Apesar das dificuldades de avanço nas negociações, em função da discrepância nos posicionamentos entre os Membros da OMC, alguns avanços foram

⁸⁰ Como, por exemplo, em medidas de defesa comercial, compreendidas em salvaguardas, medidas antidumping e direitos compensatórios, cuja aplicação depende da comprovação de dano à indústria doméstica e nexo causal e apenas pode ficar em vigor por um período determinado; ou na aplicação de barreiras técnicas, no caso de proteção à saúde humana, animal ou vegetal, preservação ambiental e proibição de práticas enganosas (PRAZERES, 2003; BARRAL e BROGINI, 2007).

conquistados. Dentre esses avanços, destaca-se o Documento de Modalidades, aprovado em 2008, como se verá a seguir.

2.6 O Documento de Modalidades de 2008

Aprovado em 06 de dezembro de 2008, O Documento de Modalidades⁸¹ contém quase todos os elementos de uma possível conclusão da Rodada. Nas negociações sobre o pilar de acesso a mercados, foram estabelecidas fórmulas por bandas para a redução de tarifas. Desse modo, quanto mais elevada a tarifa, maior deve ser o corte tarifário. Para países desenvolvidos, o corte médio deveria ser de 54%. Caso fosse possível alcançar esse corte com a aplicação da fórmula, esse grupo de países deveria proceder com cortes extras. Para países em desenvolvimento, o corte médio deveria ser de 36%. Se a fórmula provocasse um corte médio superior a esse percentual, esse grupo poderia realizar cortes menores. Por fim, aos países recém-acedidos à OMC, caberia uma redução mais moderada, de 8% sobre o valor *ad valorem*.

O Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai estabelecia um corte médio de 36%, para países desenvolvidos, com o mínimo de 15% por linha tarifária. O resultado disso foram os picos e as escaladas tarifárias, em razão da possibilidade cortar menos as tarifas maiores, para produtos mais sensíveis. Quanto a isso, Diverio (2011) destaca que a fórmula por bandas da Rodada Doha foi estabelecida com o objetivo de minimizar esses problemas da Rodada.

O Documento de Modalidades regulamenta novos temas que não haviam sido tratados na Rodada Uruguai. São eles: escalada tarifária, produtos tropicais, erosão de preferências, simplificação das tarifas e produtos especiais. Em seu Anexo D, estabelece uma lista de produtos sujeitos a cortes maiores, com vistas a diminuir a escalada tarifária. Em vez de um corte, que seria utilizado para tarifas consolidadas na linha que pertence determinado produto, deveria ser aplicado um corte correspondente às tarifas mais altas, assim o corte seria maior. Os produtos elaborados, incluídos na banda superior, seriam objeto de um corte equivalente, porém com acréscimo de 6% *ad valorem*. Essa modalidade deveria ser aplicada pelos países desenvolvidos e pelos países em desenvolvimento que se declarem em condições.

Para os produtos tropicais, O Documento previu uma maior liberalização. A fórmula a ser aplicada na importação desses produtos postula que, quando a tarifa consolidada na Lista de Produtos Tropicais⁸², fosse inferior a 25% *ad valorem*, deveria ser reduzida a zero. Quando

⁸¹ Documentos de Modalidade (TN/AG/W/4/Rev.4).

⁸² Anexo G, Documento de Modalidades, 2008.

fosse superior a 25% *ad valorem*, o corte tarifário aplicado seria de 85%. Todos os países desenvolvidos deveriam efetuar esses cortes progressivamente.

No que se refere à erosão de preferências, alguns países têm se beneficiado há anos de preferências tarifárias concedidas pelos países desenvolvidos. O problema das reduções tarifárias da Rodada Doha seria causar prejuízos por conta da diminuição desses benefícios. Isso se caracteriza como erosão de preferências. A partir disso, o Documento ressalta que os Membros somente poderiam efetuar cortes tarifários nos seguintes casos: quando a tarifa consolidada anterior à Rodada Doha fosse superior a 10% *ad valorem*; se nos três últimos anos o valor total do comércio procedente de países receptores de preferências representarem 3% do comércio agrícola total do país; ou quando houver uma admissão ilimitada para as preferências de longo prazo.

Sobre a Simplificação de Tarifas, buscou-se a eliminação das tarifas complexas. Nenhuma tarifa deveria ser consolidada de forma mais complexa que a conformação de então. Todas as tarifas consolidadas deveriam se converter em tarifas específicas ou *ad valorem*⁸³. Para os produtos especiais, os países em desenvolvimento poderiam designar a sua própria lista, baseando-se em critérios de segurança alimentar, segurança dos meios de subsistência e desenvolvimento rural. Até 12% das linhas tarifárias poderiam ser designadas como produtos especiais. No caso de países recém-acedidos, o máximo de linhas tarifárias que poderiam ser designadas como produtos especiais seria de 13%.

No pilar de apoio doméstico, o Documento de Modalidades previu a redução global das políticas distorcivas, por meio da criação de um limite global para essas práticas, denominado *Overall Trade Domestic Support* (OTDS). As medidas de Caixa Amarela, que causam distorção ao comércio, deveriam ter cortes expressivos e progressivos. Além disso, o referencial *de minimis* deveria passar de 5% para 2,5% do valor da produção, para países desenvolvidos, e de 10% para 6,7%, para países em desenvolvimento.

No pilar de subsídios à exportação, o Documento de Modalidades previu que os países desenvolvidos deveriam eliminar essas medidas até o fim de 2013. Isso deveria ocorrer por meio da redução em 50% dos compromissos sobre desembolsos até o fim de 2010, em montantes anuais iguais, a partir da entrada em vigor, até que fossem completamente eliminadas, no prazo estipulado, e mediante a aplicação dos níveis de compromissos sobre quantidades, desde o início até o fim do prazo de aplicação⁸⁴. Os países em desenvolvimento

⁸³ Tarifas específicas podem ser expressas em números ou em quantidades específicas por produto. Tarifas *ad valorem* são cobradas sob a forma de uma porcentagem sobre o valor importado (ICONE, 2012).

⁸⁴ Durante esse período, não podem ser aplicados subsídios à exportação para novos mercados ou novos produtos.

deveriam reduzir gradualmente seus níveis autorizados de subsídios às exportações, com vistas à eliminação até 2016.

Com base nesses aspectos destacados sobre o Documento de Modalidades de 2008, pode-se dizer que a questão agrícola teve alguns avanços na Rodada Doha. Além de buscar aumentar o acesso a mercados, pilar de maior dificuldade em função dos posicionamentos protecionistas de alguns Membros⁸⁵, o Documento inseriu novos dispositivos, com vistas a solucionar os problemas causados pela regulamentação flexível do Acordo sobre Agricultura. Dentre esses dispositivos, figuram picos e escaladas tarifárias, erosão de preferências e simplificação de tarifas.

Considerando-se os posicionamentos divergentes dos Membros, não foi possível o estabelecimento de bases sólidas para a efetiva liberalização do comércio agrícola mundial e os objetivos iniciais de plena integração da agricultura nas disciplinas da OMC não foram alcançados. Ao longo da Rodada Doha, o andamento das negociações esteve atrelado sobretudo aos movimentos dos EUA e da UE, cujos mandatos negociadores eram restritivos e limitados por programas domésticos de apoio à agricultura. Esses fatores auxiliam a compreender as dificuldades de se implementar um aparato regulador do comércio agrícola internacional mais aproximado de todos os demais setores abrangidos pela OMC⁸⁶.

O objetivo deste capítulo foi esclarecer sobre a temática agrícola no Sistema Multilateral de Comércio. Sua relevância reside na necessidade de se compreender tanto o ambiente negocial restrito encontrado pelo Brasil nos dois períodos que serão analisados, como na complexidade da regulamentação do setor em si. Após essas explanações, ficará mais claro o entendimento sobre os posicionamentos adotados pelo Brasil nas rodadas de negociação do Sistema GATT/OMC. O próximo capítulo abordará a atuação do Brasil na Rodada Uruguai, levando-se em consideração os interesses e a dinâmica decisória no ambiente doméstico.

⁸⁵ Notadamente EUA e UE.

⁸⁶ Nesses, os subsídios domésticos têm caráter proibitivo e as barreiras não tarifárias apenas são aplicadas somente em situações específicas, como, por exemplo, em medidas de defesa comercial, compreendidas em salvaguardas, medidas antidumping e direitos compensatórios, cuja aplicação depende da comprovação de dano à indústria doméstica e nexo causal e apenas podem ficar em vigor por um período determinado; ou na aplicação de barreiras técnicas, no caso de proteção à saúde humana, animal ou vegetal, preservação ambiental e proibição de práticas enganosas (PRAZERES, 2003; BARRAL e BROGINI, 2007).

CAPÍTULO 3 – POSICIONAMENTOS DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA RODADA URUGUAI

Este capítulo tem como objetivo analisar a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai, nas arenas do GATT e do Grupo de Cairns, e o processo decisório no âmbito doméstico. No tocante à atuação externa, os posicionamentos brasileiros não foram lineares. Inicialmente, no âmbito do GATT, defendeu-se posturas de caráter defensivo e protecionista. No Grupo de Cairns, o País buscou se limitar à coordenação de posturas. A partir de 1990, contudo, houve significativa modificação nos seus posicionamentos, que além de integrar a coalizão, passou a defender posturas mais firmes e liberalizantes.

Em relação ao processo decisório, o capítulo abordará a da Unidade de Decisão da qual se emanaram os posicionamentos brasileiros. O Grupo Interministerial de Bens (GIB) serviu como arena decisória e foi integrado por Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, CACEX e CPA. Além dessas burocracias governamentais, representantes da sociedade civil interessada tiveram acesso à arena decisória, tanto por meio de correspondências, como pelo comparecimento a algumas reuniões. Atenção especial será dirigida à atuação dos atores, em especial ao MRE.

3.1 Interesses do Brasil na Rodada Uruguai

No período da Rodada Uruguai, a agricultura era considerada, como é ainda hoje, a arena com maiores distorções no comércio internacional. Em linhas gerais, os objetivos⁸⁷ brasileiros orbitavam em torno dos três pilares das negociações: acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações. Além desses aspectos, defendeu-se, como questão primordial, a inclusão do Tratamento Especial e Diferenciado (S&D) em todos os elementos das negociações, conforme demonstra a figura abaixo:

⁸⁷ Como se verá ao longo do capítulo, esses objetivos não foram lineares e se cristalizaram apenas a partir de 1990.

Interesses do Brasil na Rodada Uruguai	Acesso a Mercados	- Melhora substancial de acesso e mercados; - Redução tarifária e redução de escalada tarifária
	Apoio Interno	- Redução substancial do apoio interno por parte dos PDs;
	Subsídios às Exportações	- Eliminação completa - Regras mais rigorosas para a concessão de ajuda alimentar
	Tratamento Especial e Diferenciado (S&D)	- Inclusão de S&D em todos os elementos das negociações

Figura 3 – Interesses do Brasil em Agricultura. Elaborada pela autora.

Em relação ao primeiro pilar – acesso a mercados – o Brasil visava à redução tarifária, em particular dos produtos cujas tarifas eram muito elevadas e, em alguns casos, proibitivas, como açúcar, carne, tabaco e suco de laranja. Considerava-se necessário reduzir a incidência da escalada tarifária que causava danos às exportações de produtos de maior valor agregado, como óleo de soja e açúcar refinado⁸⁸. Além disso, esse pilar deveria ser abordado desde uma perspectiva que compreendesse o cumprimento do compromisso de *standstill*⁸⁹ e a implementação de *roll-back*⁹⁰.

No referente às medidas de apoio interno, era de interesse do Brasil a redução significativa dos níveis máximos de recursos ofertados aos produtores agrícolas. O objetivo era desvincular, de maneira gradativa, o apoio concedido à produção, com vistas a evitar que esse processo contribuísse para a criação de excedentes agrícolas. Esse processo, inclusive, poderia causar sérios desequilíbrios entre a oferta e a demanda no comércio internacional.

Quanto aos subsídios à exportação, o Brasil propôs sua total eliminação. Considerava-se esta prática como a representante mais perversa e inaceitável da concorrência desleal, responsável pela criação de sérias distorções sobre o comércio internacional. O País defendeu,

⁸⁸ Telegrama Delbrasgen Para: Exteriores DPC/DCI/DPB. Rodada Uruguai. Acesso a Mercados. Posição Brasileira. XCOI-GATT. Urgentíssimo. Confidencial. Número 831. 29/06/1987.

⁸⁹ O termo *stand-still* refere-se à garantia de que os países desenvolvidos não aumentariam as tarifas no curso da negociação.

⁹⁰ *Roll-back* significa alcançar a eliminação de todas as práticas comerciais que fossem contra as regras do GATT, antes do lançamento da Rodada de negociações.

igualmente, a criação de disciplinas multilaterais para definir créditos à exportação e outros tipos de garantia e seguro à exportação, que eram formas disfarçadas de subsídio à exportação.

A liberalização do comércio agrícola internacional, no entendimento brasileiro, poderia contribuir significativamente para a segurança alimentar no globo. Segundo essa perspectiva, o mercado se adequaria à tendência de diversificar as fontes supridoras de alimentos e estimularia a competição entre elas, o que surtiria efeitos positivos sobre os preços. Evitar-se-ia, igualmente, boa parte dos problemas enfrentados pelos países importadores líquidos de alimentos, sobretudo os países de menor desenvolvimento relativo, decorrentes de condições temporárias de mercado, como o fator climático.

O Tratamento Especial e Diferenciado (S&D), por sua vez, é um mecanismo que confere prerrogativas especiais aos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, por meio de concessões comerciais não recíprocas e de prazos diferenciados para implementação de acordos multilaterais. Quanto a esse aspecto, o Brasil defendeu a sua integração plena em todos os elementos das negociações.

O posicionamento da Delegação brasileira enfatizava a necessidade de inclusão do tratamento diferenciado em qualquer proposta a ser efetivamente negociada na área agrícola, uma vez que as condições específicas dos países em desenvolvimento deveriam ser levadas em consideração⁹¹. Os Documentos⁹² analisados salientam que:

Esclareço que os pontos de maior interesse para o Brasil são:

- a) O Tratamento Especial e Diferenciado deverá constar das regras do GATT para o comércio agrícola
- b) Deve, portanto, ser contemplado ao longo de toda a negociação
- c) Tal tratamento já foi efetivamente incorporado às decisões do Comitê de Negociações Comerciais.
- d) O Brasil defende um período longo para ajustamento dos PEDS ao programa de Reforma do GATT para o comércio agrícola internacional
- e) Durante o período de ajustamento, os PEDS deverão ser autorizados a manter restrições ao comércio que interessem a seus programas de desenvolvimento
- f) Em consequência, a abertura dos mercados dos PEDS seria posterior à dos Países Desenvolvidos e
- g) A redução dos subsídios agrícolas existentes nos países desenvolvidos deve iniciar-se pelos produtos que possam beneficiar os Países em Desenvolvimento⁹³.

⁹¹ Telegrama Delbrasgen para Exteriores/DPB. GATT. Agricultura. Proposta EUA. Delegação norte-americana. Visita ao Brasil. XCOI-GATT-G14. Número: 1234. 07/10/1987.

⁹² Serão mencionados apenas alguns documentos. Foram encontrados diversos documentos no Arquivo Histórico do Itamaraty que salientavam a imprescindibilidade da inclusão do Tratamento Especial e Diferenciado em todos os aspectos das negociações agrícolas.

⁹³ Telegrama Delbrasgen Para: Exteriores DPB/DPC. Telegrama Confidencial. Urgentíssimo. GATT. Agricultura. Rodada Uruguai. Tratamento Especial e Diferenciado. Proposta Brasileira. Gestões. XCOI-GATT-E06. Número 791. 13/07/1989.

Nesse sentido, uma formulação que indique ‘provisions in the general agreement and related instruments referring to differential and more favorable treatment for developing countries shall apply in the sphere of agriculture’. É preferível outra que assinale apenas que tal princípio aplica-se apenas ‘to these negotiations’. Com a força, portanto, de um dos princípios básicos a nortear o comércio agrícola internacional. A inclusão do princípio do tratamento especial e diferenciado na declaração a ser emitida junto do texto, constitui condição indispensável para que a delegação possa associar-se ao mesmo nos demais pontos⁹⁴.

Vossa Senhoria indicará ademais que o Brasil não, repito, não aceitará qualquer alteração no texto que venha a diluir ainda mais o seguimento relativo ao tratamento diferenciado e favorável⁹⁵.

De modo geral, a documentação primária analisada enfatiza que, dentre os interesses principais do Brasil, ao longo das negociações agrícolas da Rodada Uruguai, figuraram a eliminação dos subsídios à exportação, a redução do apoio interno, o acesso a mercados e, como condição indispensável, e o tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento. A partir disso, passar-se-á à análise dos posicionamentos do Brasil ao longo das negociações.

3.2 Posicionamentos do Brasil na Rodada Uruguai

Ao longo das rodadas negociações multilaterais ocorridas sob os auspícios do GATT, a participação do Brasil, assim como dos demais países em desenvolvimento, era bastante modesta e limitada, no sentido de influenciar os resultados das negociações. Isso se deveu, em boa medida, como observa Ramanzini (2012), ao fato de suas estratégias políticas de desenvolvimento serem voltadas essencialmente para o contexto doméstico e não se conectarem com os objetivos comerciais de redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias.

Outro fator relevante era o baixo peso político e econômico dos países em desenvolvimento, em uma estrutura que dificultava a sua participação ativa nas decisões. Quanto a isso, Narkilar (2005) destaca que o GATT pouco fazia para abordar as assimetrias de poder que prejudicavam seriamente os PEDs em suas relações comerciais. Além de terem uma capacidade técnica limitada, esses países eram excluídos das consultas-chave de tomada de

⁹⁴ Telegrama De Delbrasgen para Exteriores DPB/DPC/DCS. Agricultura. GATT. Reunião Ministerial do Grupo de Cairns. Instruções. EAGR-GATT. Confidencial. Número 632. 28/05/1987.

⁹⁵ Telegrama Confidencial. De Delbrasgen para Exteriores/ DPB//DPC. Confidencial. Urgentíssimo. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Proposta do Grupo de Cairns. XCOI-GATT/EAGR-GATT. Número 1293. 21/10/1987.

decisão, que ocorriam no *Green Room*⁹⁶. Essas limitações se traduziam em resultados adversos nas decisões e em um sentimento de marginalização desses países.

Nas negociações da Rodada Uruguai, o Brasil atuou em conjunto com a coalizão Grupo de Cairns, ou G-14. Formado no início da definição da agenda para as negociações da Rodada, em 1986, o grupo foi integrado por países desenvolvidos e em desenvolvimento⁹⁷, exportadores agrícolas⁹⁸. A formação do grupo resultou da frustração desses países com a não inclusão, até então, da agricultura nas regras do GATT, em um cenário marcado pelo colapso dos preços dos alimentos da década de 1980⁹⁹ e a guerra comercial entre EUA e Comunidades Europeias.

Seus objetivos eram a incorporação da agricultura na agenda da Rodada, a liberalização do comércio agrícola e a redução dos subsídios à exportação. Pela primeira vez na história do sistema multilateral de comércio, um grupo com características tão heterogêneas trabalhou em conjunto para promover um objetivo comum. Como destaca Ricupero (1994), de um lado, da cultura anglo-saxã, Austrália e Nova Zelândia, comprometidos com a liberalização agrícola, e o Canadá, com uma posição mais ambígua. De outro, cinco países da América Latina, dentre eles o Brasil.

The Cairns Group's solidarity on the agricultural trade issue in those early years contrasted with its heterogeneity in other respects and hence with the contradictory positions its members might be expected to take on other areas in the Round (...) The Group comprises two very large developing countries, Brazil and Indonesia, a number of smaller developing and industrial countries, one Eastern European centrally planned country and Australia and Canada, the latter pair being described by Higgott and Cooper (1990) as 'middle powers' (TYERS, 1994, p. 90).

Em sua declaração inicial, o Grupo se comprometeu a trabalhar coletivamente para garantir que a agricultura fosse incluída na agenda da Rodada Uruguai, pediu o cumprimento dos compromissos de *standstill* e *roll-back* e assinalou que se uniria a outros países em desenvolvimento afetados. Embora suas propostas defendessem a eliminação completa de

⁹⁶ Brasil e Índia eram exceções entre os PEDS, pois, como membros originais do GATT, eram convidados regulares das reuniões do *Green Room*. No entanto, cabe destacar que o Brasil ainda não tinha capacidade técnica desenvolvida para negociar em pé de igualdade com os países desenvolvidos. Como se verá ao longo desta tese, o desenvolvimento de expertise na área de regulamentação agrícola internacional ocorreu mais adiante.

⁹⁷ Austrália, Canadá e Nova Zelândia, entre os países desenvolvidos, e Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Indonésia, Malásia, Paquistão, Paraguai, Tailândia e Uruguai, entre os países em desenvolvimento.

⁹⁸ Segundo Tyers (1994, p. 90), "All members have shares of agriculture in exports which are substantially higher than the world average, four with the majority of their exports coming from that sector".

⁹⁹ Em 1985, após o *Food Security Act*, os EUA deixaram as políticas para apoiar os preços dos cereais e estabeleceram o *Export Enhancement Program*, com vistas a recuperar mercados perdidos para as Comunidades Europeias. Com isso, os preços das exportações de alimentos caíram a níveis sem precedentes e os exportadores agrícolas enfrentaram a deterioração contínua dos seus termos de troca (TYERS, 1994).

políticas distorcivas do comércio agrícola internacional¹⁰⁰, também buscou as denominadas medidas de alívio imediato¹⁰¹, na forma de congelamento das restrições de acesso a mercados, para os países exportadores que seriam afetados pelas políticas a serem disciplinadas (TYERS, 1994).

No que se refere à participação do Brasil no Grupo dos 14, Abreu (2004), Farias (2007) e Ramanzini (2012) salientam que havia uma significativa reticência antes da efetiva adesão. O País estava relutante e insistiu que o objetivo deveria se limitar à coordenação de posturas, em vez de concordar com uma posição conjunta. Na documentação primária, igualmente, é possível verificar esse comportamento brasileiro:

Quanto ao Grupo de Cairns, na hipótese de efetivamente se materializarem iniciativas visando à sua mobilização durante a reunião, a delegação deverá manifestar sua reticência e indicar que o Brasil considera a atuação do grupo como de caráter informal e consultivo, destinada a promover interesses específicos no âmbito do GATT. Embora Membro do Grupo de Cairns, o Brasil prefere circunscrever a ação do Grupo àquele foro e limitar seus objetivos à busca de resultados concretos na Rodada Uruguai¹⁰².

a) A participação do Brasil no Grupo de Cairns tem como finalidade o bom encaminhamento das questões atualmente examinadas pelo GN de Agricultura do GATT, com vistas à obtenção de resultados efetivos, se possível a curto prazo, dentro de uma estratégia de maior liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas; b) as características de informalidade e de mecanismo consultivo devem ser preservadas e a atuação do Grupo deve restringir-se à Rodada Uruguai¹⁰³.

Além disso, o acordo brasileiro com a primeira proposta do Grupo exigia garantia prévia de inclusão do tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento ao longo das negociações.

O papel do Brasil, no momento, deve ser o de contribuir para a desobstrução das vias de negociação e assegurar que o direcionamento das discussões no Grupo não se afaste do princípio do tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento, que deve permear todos os trabalhos executados na atual rodada de negociações¹⁰⁴.

O Vice-Ministro teve a oportunidade de debater as questões relativas à participação dos dois países no Grupo de Cairns naquela ocasião e recebeu esclarecimentos sobre o papel desempenhado pelo Brasil naquele foro informal. Foi-lhe, assim, informado que não aceitaríamos participar de qualquer proposta coletiva de Cairns ao Grupo Negociador de Agricultura que não contemplasse expressamente o tratamento

¹⁰⁰ Como as praticadas pelos Estados Unidos e Comunidades Europeias.

¹⁰¹ *Early Relief*, termo em inglês.

¹⁰² Telegrama Delbrasgen Para: Exteriores DPB/DIE/DPC/DNU. ECOSOC. II Sessão Regular. Item 9 da agenda. Comércio de Produtos Agrícolas. CMA. Confidencial. Número 776. 19.06.1987.

¹⁰³ Telegrama Delbrasgen Para: Exteriores DPC/DPB. Agricultura. Grupo de Cairns. Reunião de 08 e 09 de julho. Instruções. Confidencial. Urgentíssimo. EAGR-GATT. Número 879. 07/07/1987.

¹⁰⁴ Idem.

diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento, nos termos da Declaração de Punta Del Este¹⁰⁵.

Sobre essa reticência inicial do Brasil em aderir ao G-14, Ramanzini (2012) aponta a dificuldade de compreender a motivação do País, em se tratando de uma coalizão que reforçaria seu poder de barganha nas negociações, em um tema relevante no comércio de bens, que esteve à margem das negociações nas rodadas pregressas. Para melhor compreender, deve-se levar em consideração tanto as variáveis domésticas quanto as externas.

No que se refere ao contexto doméstico, o Brasil tinha um forte sistema de subsídios à agricultura, controles quantitativos nas operações de comércio exterior e suporte de preços. Essas práticas não encontravam ressonância com os objetivos principais da coalizão, que eram: acesso a mercados, eliminação dos subsídios à exportação e redução do apoio interno. Em documentos analisados, verifica-se que:

Nossa participação no Grupo de Cairns continuará a ser pautada por um espírito construtivo, de que já demos numerosas demonstrações ao longo dos últimos meses, não nos sendo possível, porém, admitir a hipótese de associarmos-nos a uma proposta de programa de reforma com sério potencial de impacto na estrutura produtiva brasileira, sem que pudéssemos adotar um processo de ajustamento compatível com nosso estágio e necessidades de desenvolvimento¹⁰⁶.

Não parecem por ora reunidas as condições para maior desenvoltura da atuação brasileira dentro do Grupo. Inibem-nos ainda certas incógnitas no abastecimento doméstico e nos rumos mais imediatos do setor agrícola nacional¹⁰⁷.

Considerando-se que, na fase inicial das negociações, o Brasil seguia uma linha de ação amplamente protecionista e intervencionista para a agricultura, não seria plausível defender, na arena multilateral, o fim das políticas praticadas no plano doméstico. Uma das soluções encontradas foi a inclusão do Tratamento Especial e Diferenciado, de modo que o fim da intervenção no setor agrícola somente se aplicaria aos países desenvolvidos. Assim, na qualidade de país em desenvolvimento, não estaria vinculado aos compromissos multilaterais e poderia intervir no setor.

Em relação à arena externa, destacam-se os seguintes fatores: a própria formação da coalizão, o Grupo de Morges e a aliança com a CEE. Sobre o primeiro fator, Capling (2001, p. 118) assevera que os Membros da coalizão tinham interesses e objetivos diferentes e a própria

¹⁰⁵ Telegrama Delbrasgen Para: Exteriores DPB/DPC/DE-II. GATT. Agricultura. Grupo de Cairns. Hungria. Confidencial. EAGR-GATT. Número 1340. 30/10/1987.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Telegrama Delbrasgen Para: Exteriores DPB/DNU/DPC. XLI AGNU. II Comissão. Comércio de Produtos Agrícolas. EAGR ONU. Confidencial. Número 1263. 21/10/86.

coalizão, nesse ínterim, “*was still a fairly loose and informal coalition rather than a tightly knit third force*”.

Havia, igualmente, uma preocupação do Brasil em evitar que as iniciativas do Grupo de Cairns interferissem com os interesses no Grupo dos 77¹⁰⁸. Por ser composto por países desenvolvidos e em desenvolvimento, o País não poderia dar margem para que o Grupo fosse utilizado pelos primeiros para dividir o G77. Na avaliação brasileira: “Inspira-nos também preocupação que os países desenvolvidos possam utilizar o G-14 como elemento para tentar evitar uma eventual recomposição do grupo do grupo de países em desenvolvimento no GATT”¹⁰⁹.

No referente ao Grupo de Morges¹¹⁰, o Brasil visava a participar da reunião que ocorreria em janeiro de 1987¹¹¹. A percepção era de que Austrália e Argentina, integrantes do G-14, não veriam com agrado aquela reunião, visto que as discussões poderiam afetar a participação dos Membros no encaminhamento de uma solução favorável para a questão agrícola. Entendia-se que “a vista da preferência brasileira de manter Cairns como um grupo de troca de ideias, sem a formalização de posições comuns, a hipótese de reativação do Grupo de Morges não pareceria inconveniente aos interesses do Brasil¹¹²”.

Após a reunião do Grupo, no entanto, a avaliação brasileira¹¹³ era de que havia sido pobre em resultados e em termos operativos. Além disso, emergiu o entendimento de que a iniciativa norte-americana de lançar a reunião e reativar os mecanismos do Grupo, poderia ter como objetivo esvaziar ou neutralizar o Grupo de Cairns. Este último que vinha ganhando impulso nas negociações na área agrícola e isso poderia ser uma ameaça aos interesses dos EUA.

¹⁰⁸ Fundado em 1964, o G-77 era formado por países em desenvolvimento, com o objetivo de promover interesses econômicos de seus Membros e criar maior capacidade de negociação conjunta.

¹⁰⁹ Telegrama Delsbrasgen Para: Exteriores. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião Informal em Bruxelas. Convite Australiano. Confidencial. EAGR-GATT. XCOI – GATT. Número 256. 09/04/1987.

¹¹⁰ Criado em 1982, o Grupo de Morges consistia em uma instância informal, cujo objetivo era remover obstáculos na formulação de propostas em agricultura. O Grupo era formado por Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, CEE, Finlândia, Índia, Japão, Nova Zelândia e Estados Unidos (RAMANZINI, 2012).

¹¹¹ Telegrama enviado à Delbrasgen confirma concordância do Brasil em participar do evento. Telegrama de Exteriores Para: Delbrasgen. Agricultura. NSMS. Reunião do Grupo de Morges. Confidencial. EAGR – GATT. Número 051. 16/01/87. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT 1/1/86 a 14/7/1987.

¹¹² Telegrama Delbrasgen Para: Exteriores. NCMS. Agricultura. Reunião do Grupo de Morges. XCOI – GATT. EAGR – GATT. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT 1/1/86 a 14/7/87. Confidencial. 12/01/1987.

¹¹³ Telegrama Delbrasgen para Exteriores. Agricultura. Reunião do Grupo de Morges. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT 1/1/86 a 14/7/87. Confidencial. 21/01/1987.

Em relação à CEE, a aproximação com Brasil teve início às vésperas da Conferência de Punta del Este, em 1986. Em encontro entre o então chanceler brasileiro, Roberto Abreu Sodré, e os Ministros franceses de comércio exterior e da agricultura, realizou-se uma avaliação conjunta sobre o andamento da Reunião Ministerial. A posição francesa era de não aceitar ingerências na política agrícola comum e, possuindo o País direito de veto na CEE, não hesitaria em fazer seu uso, caso necessário. O representante brasileiro, por sua vez, avaliou que:

Referi-me a seguir ao nosso desejo de que a CEE pudesse enfatizar de maneira explícita no atual momento da Reunião Ministerial seu apoio à plataforma comum na linha dos entendimentos que havíamos mantido sobre o assunto em Genebra (...) O Ministro Noir indicou-nos então seu desejo de que pudesse o Brasil de alguma forma no âmbito do G-14 (Grupo de Cairns) buscar uma aproximação da posição desse grupo com a linha seguida pela França e sobre a qual se tinha já referido. A visita dos ministros franceses parece-me ter significado a renovação de um entendimento com o Brasil, no sentido de nós ajudarmos a França e a CEE na questão agrícola e recebermos destas apoio na questão de serviços¹¹⁴.

Não interessava ao Brasil, na fase inicial da Rodada Uruguai, acelerar o ritmo das negociações na área agrícola. Caso isso ocorresse, poderia afetar o tratamento de outros temas com maior prioridade para o País. Seria apropriada, portanto, a manutenção de um ritmo mais lento de deliberação¹¹⁵. Desse modo, além de a CEE ser vista como aliada nesses temas mais prioritários, percebe-se uma relação de proximidade com o bloco:

Não nos é conveniente aparecer associados a uma posição frontal contra a CEE, que tem sido, em várias ocasiões, o parceiro do Brasil na área de novos temas e serviços, para frear as iniciativas dos EUA. Dessa forma, em Bangkok, deveríamos opor-nos às teses relativas à formalização de posições comuns, sem, contudo, assumir atitude confrontacionista. Invocar a baixa eficiência das posições de Grupos no processo negociador deverá ser o caminho natural de desenvolvimento da posição brasileira em Bangkok¹¹⁶,

Nesse período inicial, portanto, como destaca Farias (2007), havia uma aliança entre Brasil e França, por meio da qual os franceses buscariam flexibilizar a posição europeia nas discussões sobre serviços e os brasileiros influenciariam nas posições do Grupo de Cairns¹¹⁷. Essa aliança, no entanto, começou a arrefecer no primeiro semestre de 1987. Verificou-se uma

¹¹⁴ Desptel Número: 1110. GATT. Reunião Ministerial. Entrevista com o Ministros de Comércio Exterior e de Agricultura da França. Confidencial. Despachos telegráficos de 1986 para Delbrasgen. 19/06/1986.

¹¹⁵ Telegrama Exteriores Para: Brasemb Bangkok. Reunião do Grupo de Cairns. Instruções. EAGR-GATT. Políticas de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. GATT 01/01/1986 a 14/07/1987. Confidencial. Número 027. 06/02/1987.

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ Farias (2007) menciona, como uma forma de atuação do Brasil no Grupo de Cairns, seguir a diretriz de depurar dos textos do Grupo os termos que pudessem criar indisposições com a CEE.

mudança de estratégia, na qual a defesa do tema de serviços deu lugar à articulação de outras questões, de maneira mais independente.

Com o enfraquecimento da aliança com a CEE, o tema agrícola passou a ser utilizado de forma estratégica, de modo que só se poderia avançar à medida que progredissem as negociações dos novos temas. Exemplo desse novo comportamento, salientado por Farias (2007) e Ramanzini (2012), ocorreu nas discussões sobre questões sanitárias em agricultura. Ante a possibilidade de ampliar o mandato negociador de 1986 neste tema, o Brasil optou por manter uma coerência negociadora.

Até a fase intermediária das negociações, o Brasil manteve uma posição de abstenção, neutralidade e negação de uma agenda mais ampla, não somente na arena do G-14, como também no próprio GATT. Em 1988, quando das reuniões do Grupo de Negociação em Agricultura, verificou-se a sua abstenção nos debates. Nas reuniões ocorridas em setembro, outubro e novembro, o País sequer participou. Até o fim daquele ano, os representantes brasileiros já haviam proposto arranjos em todas as áreas¹¹⁸, exceto em agricultura.

Às vésperas da Conferência de Montreal, em dezembro de 1988, a atuação brasileira ainda não tinha expressividade. Os representantes do País sinalizavam a necessidade de preservar o caráter global das negociações e assegurar um resultado equilibrado aos participantes. Durante a Conferência, era nítido que alguns temas avançavam com velocidade superior ao da agricultura. Isso fez com que os países latino-americanos decidissem por “não facultar o consenso para que os temas mais avançados do encontro pudessem ter uma ‘colheita antecipada’” (FARIAS, 2007, p. 168).

A partir da Reunião Ministerial de Montreal, o Brasil adotou nova estratégia, que seria mantida até o fim da Rodada. De acordo com documento¹¹⁹, o País deveria fazer uso da “ênfase na imprecisão, na ambiguidade e na modéstia de propósitos dos textos sobre salvaguardas, têxteis e agricultura quando comparados a indicações objetivas e claras no texto sobre TRIPs”. Quanto a isso, Ramanzini (2012) acrescenta que esteve presente, na esteira da atuação brasileira, o condicionamento das ofertas dos outros temas da negociação à obtenção de ganhos nas questões agrícolas.

Em 1989, de modo geral, o Brasil manteve uma linha de atuação entre neutralidade e posicionamentos defensivos. Nas propostas elaboradas, o argumento focava-se no tratamento

¹¹⁸ Tarifas, subsídios, salvaguardas, produtos tropicais, solução de controvérsia, serviços, propriedade intelectual e *stand-still* e *rollback*.

¹¹⁹ Telegrama Exteriores Para: Delbrasgen. Rodada Uruguai. TNC. Reunião de Coordenação. XCOI GATT. Tels e Despachos telegráficos (confidenciais e secretos). Delbrasgen. 1989. Confidencial. Urgentíssimo. 23/03/1989.

especial e diferenciado, com a clara preocupação de que os temas negociados na Rodada não atingissem as políticas de suporte implementadas pelo Brasil na área agrícola. O pilar de acesso a mercados, por exemplo, ficou às margens das propostas. Esse posicionamento ficou claro em setembro, quando enviou seus posicionamentos¹²⁰ ao Grupo Negociador; e em novembro, na proposta elaborada com a Colômbia¹²¹ e na Reunião do Grupo de Cairns, que ocorreu na Tailândia¹²².

Capling (2001), Farias (2007) e Ramanizini (2012) avaliam que somente após adotar programas de reestruturação doméstica e reforma comercial, o Brasil passaria a desempenhar um papel mais ativo nas negociações. Isso ocorreu a partir de 1990, quando assumiu um novo posicionamento. Deixou-se de lado o comportamento defensivo na área agrícola e passou-se a enfatizar as questões de acesso a mercados e o fim dos subsídios.

Entre a década de 1980 e 1990, o Brasil passou por uma importante transição. A economia fechada e a política agrícola com alta intervenção estatal deram lugar à abertura econômica e à diminuição do papel do Estado. Com essas mudanças, as exportações agrícolas aumentaram de modo significativo seu peso na economia do País, tanto na balança comercial quanto no controle inflacionário (FARIAS, 2007).

Com isso, os atores domésticos passaram a demandar um novo comportamento do Brasil na arena externa. De acordo com documento¹²³ analisado, em reunião para a formulação dos posicionamentos brasileiros, ocorrida no Ministério da Agricultura, em junho de 1989, os representantes¹²⁴ sinalizaram a necessidade do mercado internacional para escoar a produção, assim como a possibilidade de redução da proteção ao mercado doméstico.

O Brasil, então, passou a defender posicionamentos mais liberalizantes, levando em conta os novos interesses dos atores domésticos, que, apesar de não serem completamente homogêneos, estavam sendo considerados. Isso fica claro em Comunicação entre os tomadores de decisão no período que antecipou a Reunião Ministerial:

¹²⁰ Negotiating Group on Agriculture. Statement by Brazil (25-26 September 1989). Special and Differential Treatment. 02/10/1989. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNGNG05/W108.PDF>>. Acesso em 27/12/2019.

¹²¹ Negotiation Group on Agriculture. Proposal on Special Differential and More Favourable Treatment for Developing Countries. Group of Negotiations on Goods. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/INF/6A10.pdf>>. Acesso em 27/12/2019.

¹²² Telegrama Delbrasgen Para: Exteriores DPB/DPC. Agricultura. Grupo de Cairns. VI Reunião Ministerial. Tailândia. Instruções. EAGR-GATT. Confidencial. Urgente. Número 0f2008-01216. 21/11/1989.

¹²³ Telegrama Exteriores Para: Delbrasgen. GATT. Agricultura. Subsídios às negociações. XCOI-GATT. Telegramas e Despachos Telegráficos confidenciais e secretos. Caixa 32. Número 621. 02/06/1989.

¹²⁴ O documento em questão faz referência aos posicionamentos apresentados pelo Presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e pelo representante da Comissão e Política Aduaneira (CPA). O documento destaca o ânimo dos setores governamental e privado, representados na reunião, em favor da liberalização do comércio agrícola.

Ao aproximar-se a fase decisiva das Negociações Agrícolas da Rodada Uruguai, permito-me alertar para a urgência de se identificarem pontos concretos que possibilitem definir os eventuais benefícios que poderiam ser extraídos da Rodada pelos produtores brasileiros. Reconheço a dificuldade de fazer convergir a determinados produtos e políticas o interesse brasileiro, que até agora tem-se expressado em termos genéricos de liberalização de mercados agrícolas, sobretudo levando em conta a complexidade da economia brasileira e a diversidade da nossa agricultura. Esse esforço de síntese torna-se, contudo, agora necessário e urgente¹²⁵.

Na preparação para Reunião Informal de Ministros, no México, em abril de 1990, o entendimento brasileiro era de que, considerando-se o alto nível de representação dos participantes, as orientações adotadas sobre o encaminhamento das negociações poderiam repercutir sobre o pacote final da Rodada Uruguai. Na área de acesso a mercados, deveria ser reafirmada a disposição de, assim que concluídos os ajustes domésticos, continuar a participar das negociações. Para o País:

Diante da assimetria que se vem verificando até o momento no ritmo das negociações, seria oportuno que o Brasil, ao dar sua contribuição positiva para o êxito da Rodada e na defesa de seus interesses prioritários, marcasse posição quanto à necessidade de se alcançarem resultados equilibrados que permitam a efetiva liberalização do comércio em benefício de todos os participantes¹²⁶.

Na Reunião Ministerial do Grupo de Cairns, ocorrida em novembro, verificou-se a disponibilidade do Brasil para, juntamente com a Argentina, evitar um recuo do Grupo naquela fase, considerada decisiva para a Rodada Uruguai. Documento com relatório sobre a Reunião aponta que:

Como não foi possível criar a “crise construtiva” pretendida pelo Brasil e pela Argentina, a solução foi adiá-la para meados de novembro corrente e só provocá-la depois de testar a vontade negociadora da CEE. A solução situou-se, portanto, a meio caminho entre os que consideram 5 de novembro prematuro para uma crise e os que veem dezembro, em Bruxelas, tarde demais. Devo registrar que transpareceu todo o tempo o receio da maioria dos Membros de Cairns de poderem ser responsabilizados por um eventual fracasso da Rodada Uruguai¹²⁷.

Havia uma preocupação com a sinalização da Austrália e do Canadá favorável à conciliação de posicionamentos com a CEE. Na percepção brasileira, a proposta da CEE era

¹²⁵ Telegrama Delbrasgen Para: Exteriores DPB/DPC. GATT. Agricultura. Subsídios para a Reunião Ministerial do Grupo de Cairns, Santiago. Confidencial. Urgentíssimo. Número 2355. 03/07/1990.

¹²⁶ Informação para o Presidente da República. DPC/DPB/DCA. GATT. Rodada Uruguai. Reunião Informal de Ministros. Puerto Vallarta 18-20 de abril de 1990. Número 085. 12/04/1990.

¹²⁷ Telegrama Delbrasgen Para: Exteriores. Agricultura. GATT. Grupo de Cairns. Reunião Ministerial. XCOI-GATT-E06. EAGR-CEE. Confidencial. Urgente. Número 1474. 12/11/1990.

muito modesta se comparada aos objetivos preconizados da Declaração de Punta del Este. Assim, “a proposta prejudicaria particularmente o Brasil, pois criaria barreiras adicionais à importação de produtos brasileiros pela Comunidade¹²⁸”. Em linhas gerais:

A oferta agrícola da CEE ficou muito aquém daquilo que o Brasil, o Grupo de Cairns, os EUA e outros países pretendiam como “reforma substancial do comércio de produtos agrícolas”. A proposta da CEE afeta particularmente o Brasil, por permitir, por meio da compensação (rebalancing¹²⁹), aumentar a proteção a produtos que hoje têm livre acesso na Comunidade. A proposta tampouco contempla redução de subsídios à exportação, fator que mais distorce o comércio, por conferir maior competitividade aos países que dispõem de mais recursos para promover a venda dos seus produtos, tornando-os mais baratos. Na ausência de uma proposta de redução de subsídios da CEE, os EUA, outro país fortemente subsidiador das exportações, poderão igualmente esquivar-se de assumir compromissos, o que impediria uma efetiva reforma comercial¹³⁰.

Verificou-se que a postura da CEE, de manter subsídios às exportações e políticas agrícolas protecionistas, não necessariamente refletia as posições domésticas de todos os Membros comunitários. Esse posicionamento encontrava significativo respaldo na França¹³¹. Assim, com o intuito de buscar soluções para um melhor desfecho das negociações, o então Presidente da República, Fernando Collor, enviou carta ao Presidente francês, François Mitterrand.

Na correspondência, o representante brasileiro destacou que a Rodada Uruguai estava bloqueada, sobretudo pela impossibilidade de se chegar a um entendimento comum na área agrícola. Destacou que do sucesso nas negociações dependia a sobrevivência de um sistema de comércio multilateral saudável e equilibrado. De sua parte, o Brasil, que tinha na CEE seu maior parceiro comercial, estava disposto a cooperar para a conclusão das negociações de modo positivo. Quanto à França, esperava-se que:

Le Brésil estime que la France – à laquelle il se sent lié d’une manière speciale – puisse dans les prochains jours contribuer à la présentation, de la part de la CEE, d’une offre significatif dans le domaine agricole, ouvrant la voie à la finalisation des négociations de la Ronde Uruguay (...) Nous voyons avec beaucoup de préoccupation la possibilité de se rendre obligatoire l’attribution de brevets sur les végétaux et sur les

¹²⁸ Aditel de Delegação Brasileira em Genebra Para: Exteriores DPB/DPC. GATT. Rodada Uruguai. Gestões. Minuta de *Aide Memoire*. XCOI-GATT-EAGR-CEE. Confidencial. Urgentíssimo. 11/11/1990.

¹²⁹ O mecanismo de “rebalancing” consiste na compensação, em relação a produtos que até então eram isentos de barreira comercial, da redução de proteção em outros produtos”.

¹³⁰ Telegrama Delbrasgen Para: Exteriores. DPB/DPC. GATT. Rodada Uruguai. Gestões. XCOI-GATT-EAGR-CEE-LOQ. Confidencial. Urgentíssimo. 11/11/1990.

¹³¹ Informação para o Senhor Presidente da República. Ministério das Relações Exteriores. GATT. Rodada Uruguai. Gestão junto ao Presidente francês. Número 047. 13/02/1991.

animaux, ce qui apporterait, en plus, des implications très sérieuses, du point de vue de l'éthique¹³².

Fernando Collor, no mesmo período, enviou carta ao Primeiro-Ministro da Austrália, Bob Hawke. Nesta, verifica-se a apreensão com a falta de progressos nas negociações da Rodada Uruguai e o desapontamento com os posicionamentos da CEE e a informação de que escrevera, igualmente, ao Presidente da Comissão Europeia. Em linhas gerais, o Brasil deparou-se, nesse momento, com a possibilidade de aceitar um acordo desfavorável ou de ter de fazer concessões adicionais, em outras áreas, para ter um resultado um pouco menos prejudicial no tema agrícola.

In this respect, I wrote to the President of the European Commission to express our deep disappointment over the very limited scope of the Community offer in the field of agriculture and the highly negative impact that the proposed rebalancing scheme would have on several important Brazilian export items to the Common Market (...) Allow me to reassure you of my Government's strong intent to cooperate fully with Australia and other interested parties towards a positive outcome of the Uruguay Round¹³³.

Em resposta¹³⁴, o Presidente da Comissão das Comunidades Europeias, Jacques Delors, defendeu a questão do reequilíbrio tarifário, o *rebalancing*, proposto pela Delegação da CEE nas negociações do GATT. A intenção comunitária, segundo ele, não seria a de eliminar as importações dos produtos sujeitos ao reequilíbrio, mas de estabilizá-las no nível médio registrado entre 1986-1988. Delors finalizou afirmando que a CEE estava disposta a encontrar soluções que levassem em conta os interesses dos PEDs¹³⁵.

Essa atuação, caracterizada pelo aumento da proatividade e a busca pela liberalização do mercado agrícola, marcou a adoção de nova postura pelo País, a partir de 1990. Na avaliação brasileira¹³⁶, a questão agrícola só poderia avançar depois que EUA e CEE definissem modelos de curto e longo prazo para a efetiva integração do setor à regulamentação do GATT. Os

¹³² Correspondence à Son Excellence Monsieur François Mitterand, Président de La République Française. Palais de la Présidence à Brasília. Février, 1991.

¹³³ Correspondência Oficial do Presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Collor, to His Excellency Bob Hawke, Prime Minister of Australia. Planalto Palace, 1990.

¹³⁴ Não foram encontradas, na documentação disponível no Arquivo Histórico do Itamaraty, as cartas de resposta do Presidente francês nem do Primeiro-Ministro da Austrália. Encontrou-se apenas a resposta da CEE às demandas do Presidente brasileiro.

¹³⁵ De Ministério de Relações Exteriores DPB/DPC. Informação para o Senhor Presidente da República; Agricultura. GATT. Rodada Uruguai. Carta do Presidente da Comissão das CE ao Presidente da República. Número: 168. 25/06/1991.

¹³⁶ Ministério das Relações Exteriores. Informação para o Senhor Presidente da República. GATT. Rodada Uruguai. Reunião de Ministros. Puerto Vallarta. 18-20 de abril de 1990. Número 085. 16/04/1990.

entraves principais residiam nas diferenças profundas quanto ao grau de compromisso que cada País estava disposto a assumir e isso colocava em risco o sucesso das negociações.

De sua parte, o Brasil pretendia contribuir de maneira positiva para o êxito da Rodada de negociações, tendo como norte a defesa dos seus interesses prioritários. A indicação do então Ministro de Estado de Relações Exteriores, Francisco Rezek, era que se deveria buscar resultados equilibrados que permitissem a efetiva liberalização do comércio em benefícios de todos os Membros. Esperava-se que os resultados das negociações incorporassem os elementos que favoreceriam o desenvolvimento econômico do Brasil¹³⁷.

Conforme foi exposto, a atuação brasileira não seguiu uma linearidade ao longo da Rodada Uruguai. No estágio inicial das negociações, entre 1986 e 1989, os posicionamentos foram marcados pela reticência do País em assumir posicionamentos mais liberalizantes na questão agrícola. Isso se deveu tanto a questões domésticas – o forte sistema de subsídios ao setor – como externas – a formação do Grupo de Cairns por países heterogêneos, o Grupo de Morges e a aliança com a CEE.

A partir de 1990, no entanto, o Brasil adotou um posicionamento mais ativo na questão agrícola, tanto na arena do Grupo de Cairns como na do GATT, passando a defender a maior liberalização do setor. Até aqui, foram abordados os interesses brasileiros e a sua atuação ao longo das negociações. Doravante, passa-se à análise da Unidade de Decisão que compôs a formulação dos posicionamentos brasileiros e o processo decisório que delineou a atuação do País nesse período.

3.3 A Formulação das Posições Brasileiras para as Negociações Agrícolas da Rodada Uruguai

Ao longo da Rodada Uruguai, o processo de formulação dos posicionamentos brasileiros sofreu influência de duas mudanças na política comercial. A primeira consistiu nas reformas empreendidas pelo Brasil na substância de sua política tarifária. A segunda, por sua vez, foi a evolução do marco institucional doméstico que versava sobre as decisões de política comercial. Essa evolução, de acordo com Farias (2007), foi marcada pela reformulação e extinção de órgãos tradicionais em momentos importantes das negociações.

Com vistas a compreender a atuação do Brasil, desde uma perspectiva doméstica, no processo decisório para as negociações agrícolas multilaterais, abordar-se-á, primeiramente, a Unidade de Decisão que compôs os posicionamentos brasileiros no Grupo de Cairns e no GATT

¹³⁷ Idem.

e a interação entre os diferentes atores. Em seguida, a atuação do País será avaliada tendo como foco o cenário interno.

3.4 Unidade de Decisão

A definição da unidade de decisão tem papel fundamental para explicar os posicionamentos adotados e os motivos que levaram os tomadores de decisão a assumirem determinados comportamentos, a partir do cenário doméstico. Esse processo permite compreender a forma como o poder decisório se aloca entre os diferentes atores domésticos e quais preferências terão maior influência nas decisões tomadas.

Os posicionamentos brasileiros, referentes ao tema agrícola, foram definidos, em sua maioria, nas reuniões do Grupo Interministerial de Bens (GIB). Dentre os principais atores, como exposto acima, figuravam o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Agricultura, a CACEX e o CPA. O papel dos três últimos era oferecer subsídios técnicos para o País apresentar nas negociações (RAMANZINI, 2012).

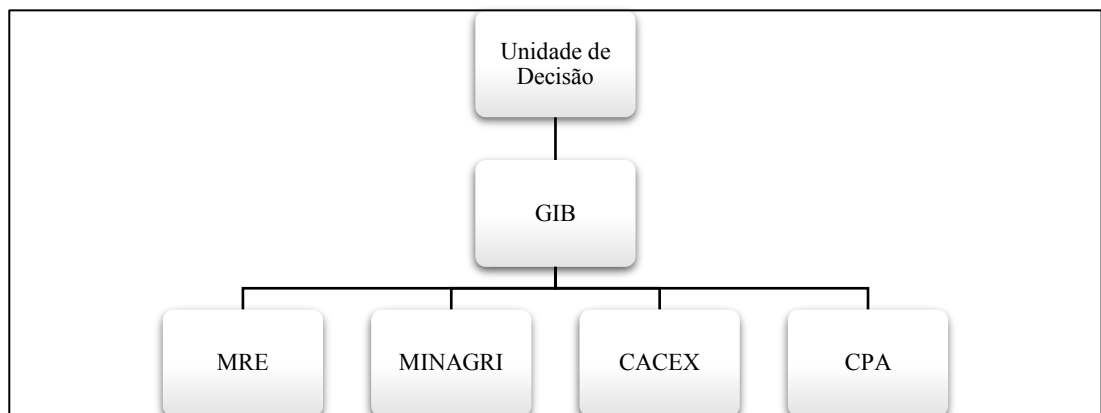


Figura 4 – Organograma Unidade de Decisão Rodada Uruguai/GATT, elaborado pela autora.

O Grupo Interministerial de Bens tinha competência para funcionar como núcleo do processo decisório, no qual ocorriam as formulações e coordenações, preparatórias para a execução das decisões tomadas, tanto no Grupo de Cairns como no GATT. Contava, portanto, com as opiniões e pareceres dos diplomatas e de outros órgãos do Governo. Quanto a isso, é importante destacar que o Ministério das Relações Exteriores compartilhou o poder de decisão com outros órgãos governamentais, sobretudo o Ministério da Agricultura.

Quanto ao papel do Ministério da Agricultura, cabe mencionar que, em boa parte das Reuniões do Grupo de Cairns, o Brasil foi representado pelo então Ministro de Estado da

Agricultura, Íris Rezende. A Delegação brasileira chegou a ser chefiada por Rezende e integrada por demais atores do Governo, quais sejam: como representantes do Ministério da Agricultura, o Assessor do Ministro, Paulo Ernani Ortegá, e o Coordenador de Assuntos Internacionais do Ministério, Pedro Paulo Pinto Assunção; e, como representantes do MRE, o Chefe da Divisão de Produtos de Base (DPB), Conselheiro Valdemar Carneiro Leão¹³⁸.

Nesse sentido, Farias (2007) assevera que não é possível saber o peso relativo dos diplomatas da delegação na atuação do Ministros Iris Rezende, posto que não foram realizadas reuniões preparatórias formais ou informais entre os assessores. Além disso, durante as reuniões do Grupo, a palavra só foi facultada aos Ministros. Desse modo, com base tanto na visão do autor como na documentação primária¹³⁹, entende-se que o Ministro da Agricultura teve mais peso na determinação das posições brasileira na fase inicial da Rodada Uruguai.

O papel central nas decisões, contudo, não foi linear. Ora foi exercido pelo Ministério da Agricultura, ora pelo MRE. No Encontro do Grupo de Cairns, em Bangkok, na Tailândia, em 1987, por exemplo, o MRE teve proeminência na definição das posições do Brasil¹⁴⁰. Neste mesmo ano, na Reunião do Grupo Negociador de Agricultura do Grupo de Cairns, em julho, documento¹⁴¹ roga ao “Ministro Clodoaldo Hugueney para participar do Grupo Negociador (...) Rogo igualmente designar funcionário diplomático dessa Missão para integrar delegação brasileira”.

Em documento¹⁴² de setembro, convoca-se a participação na Reunião do G-18 do “Embaixador Sebastião do Rego Barros Netto (...) chefiará ademais a Delegação brasileira à Reunião do Grupo de Cairns (...) que será ainda composta pelo Secretário Paulo Cesar de Oliveira Campos, da DPB e por funcionários dessa Missão”. Em outubro, quando da visita ao Brasil da Delegação norte-americana para discutir propostas de agricultura, representaram o Brasil: “o lado brasileiro foi composto pelo Chefe substituto do DEC, Ministro Clodoaldo Hugueney, funcionários da DPC e DPB e representantes da Coordenação internacional do

¹³⁸ Desptel 251. De Exteriores Para: Brasemb Camberra. Agricultura. GATT. Reunião dos Países Exportadores Agrícolas. Austrália. Resultado. XCOI-EAGRI. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. 1986-1987. 05/09/1986.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ Desptel 027. De Exteriores Para: Brasemb Bangkok. Reunião do Grupo de Cairns. Instruções. XCOI-EAGRI. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e Pesca. 1986-1987. 06/02/1987.

¹⁴¹ Telegrama de Delbrasgen Para: Exteriores DPB/DPAG/DPC. GATT. Agricultura. Grupo Negociador. Grupo de Cairns. Reuniões. EAGR-GATT. Número 853. 01/07/1987.

¹⁴² Telegrama de Delbrasgen Para: Exteriores DPB/DPAG/DPC. GATT. GN de Agricultura. Grupo de Cairns. G-18. Delegação brasileira. EAGR-GATT. XCOI-GATT. Urgentíssimo. Número 1140. 17/09/1987.

MINAGRI¹⁴³”. Já em 1988, na III Reunião Ministerial do Grupo de Cairns, na Argentina, o Ministro Rezende representou o Brasil¹⁴⁴.

Na avaliação de Farias (2007, p. 182), os posicionamentos do MRE e do Ministério da Agricultura eram próximos e englobavam a crítica ao protecionismo dos países desenvolvidos e a defesa do Tratamento Especial e Diferenciado. “Pelas negociações durante 1988, percebe-se que, na verdade, a participação pessoal de Íris Rezende nos encontros do Grupo de Cairns é que guiava os contornos da posição brasileira em agricultura”. Assim, segundo o autor, eram as preferências enunciadas por Rezende que norteavam as instruções para os negociadores brasileiros na Rodada Uruguai, nesse período.

Em correspondência da Comissão de Política Aduaneira (CPA), verifica-se a participação desta entidade por meio de parecer técnico e considerações sobre as posições do Brasil no tema agrícola, levando em conta o cenário doméstico:

Esta CPA concorda com os princípios gerais estabelecidos no referido documento no sentido de se buscar garantia para o Tratamento Especial e Diferenciado como elemento essencial das negociações em torno da liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas. Deve-se, portanto, buscar a forma mais concreta possível de se aplicar esse tratamento. Julgamos ainda que as concessões a serem realizadas e os compromissos assumidos no tocante às políticas de subsídios à produção e/ou exportação agrícolas, devem priorizar aquelas políticas de maiores impostos sobre o fluxo de comércio dos países em desenvolvimento (...) pretende-se viabilizar um período de adaptação que possibilite a adoção dos compromissos assumidos sem impactos sociais negativos¹⁴⁵.

Na fase intermediária das negociações, o processo decisório era coordenado pelo MRE e o Ministério da Agricultura, com a participação de outros órgãos, na arena do Grupo Interministerial de Bens. Nesse ínterim, percebe-se, com maior nitidez, na documentação, a participação do setor privado no processo decisório:

A Delegação deverá ter em mente, na presente fase negociadora, que cada compromisso a ser assumido pelo Brasil deverá ser submetido a um intenso processo de avaliação interna, entre órgãos do Governo e setor privado, sendo no momento imprevisível o seu grau de aceitação. Colho tal impressão dos encontros com diversos órgãos da Administração e entidades privadas, que têm sido promovidos em coordenação desta SERE com o Ministério da Agricultura, com vistas, precisamente, a subsidiar a posição brasileira no GN de Agricultura¹⁴⁶.

¹⁴³ Telegrama de Delbrasgen Para: Exteriores DPB. GATT. Agricultura. Proposta EUA. Delegação norte-americana. Visita ao BBrasil. XCOI-GATT-G-14. Urgente. Número 1234. 07/10/1987.

¹⁴⁴ Desptel 291. Agricultura. Grupo de Cairns. Reunião Ministerial de Bariloche. Resultados. Confidencial. Despachos Telegráficos para Delbrasgens, primeiro semestre de 1988. 15/03/1988.

¹⁴⁵ Telegrama de Exteriores para Delbrasgen. Distribuição DPB/DPC. GATT. Agricultura. Tratamento Especial e Diferenciado. Proposta brasileira. Comentários. XCOI-GATT. Confidencial. Urgente. Número 782. 12/07/1989.

¹⁴⁶ Telegrama de Exteriores Para Delbrasgen. Distribuição DPB/DPC. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. XCOI-GATT. Confidencial. Urgentíssimo. Número: 0fC2008-00785. 12/07/1990.

Em outra documentação, verifica-se a narrativa sobre reunião de preparação de posicionamentos. Ocorrida no Ministério da Agricultura, contou com a representação de demais órgãos do Governo e com a iniciativa privada. Quem teve a palavra, por mais tempo e expôs o cenário das negociações foi o Ministro Samuel Pinheiro Guimarães, do MRE. Seguido pelo Chefe do DEC, do mesmo Ministério. Quanto à participação do setor privado:

Após a introdução do tema, o Presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB), Flávio Teles (...) Como porta-voz dos produtores, Teles declarou que estes sempre tenderão a exigir proteção e reservas de mercado, por temor à competição, cabendo aos consumidores pleitear a liberalização do comércio agrícola. Os produtores reconhecem, contudo, que programas de subsídios não podem ser financiados com parcos orçamentos aos países em que há injusta distribuição de renda e pobreza. Nesse sentido, declarou que a agricultura brasileira necessita do mercado internacional para expandir-se, estando, portanto, disposta a abrir mão, em contrapartida, de algum grau de proteção hoje recebido¹⁴⁷.

Entendia o representante da SRB que a participação do Brasil nas negociações sobre agricultura da Rodada é necessária e inevitável. Deveria o Brasil apenas não descuidar da questão do Tratamento Especial e Diferenciado e de prever a manutenção de políticas de apoio a regiões menos favorecidas. Na mesma ocasião, compareceram Presidente da Agrocere e o representante da Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e da CINGRA. Ao final do encontro, chegou-se a importante consenso:

Em resumo, verificou-se ânimo dos setores governamental e privado participantes da reunião, no sentido de trabalhar a favor da liberalização do comércio agrícola. Formou-se o consenso no sentido de examinar caso a caso os produtos a serem “desgravados”, tendo-se antecipado, desde já, que o Brasil não deixaria de proteger alguns produtos sem a necessária contrapartida¹⁴⁸.

De modo geral, o processo decisório para as posições brasileiras no Grupo de Cairns e no GATT não foi insulado no Ministério de Relações Exteriores e teve o Ministério da Agricultura, como ator de grande relevância. Confirma assinala Ramanzini (2012), a diplomacia, muitas vezes, enfrentou restrições de outros atores na definição dos posicionamentos brasileiros. Nesse sentido, a participação e a interação entre diferentes atores têm um papel significativo para explicar a atuação do País, desde a reticência inicial em

¹⁴⁷ Telegrama de Exteriores para Delbrasgen. Distribuição DPB/DPC. GATT. Agricultura. Subsídios às negociações. XCOI-GATT. Confidencial. Número: 621. 02/06/1989.

¹⁴⁸ Idem.

participar do Grupo de Cairns e os posicionamentos defensivos à mudança que levou à adesão ao Grupo e à defesa de política liberalizantes.

3.5 Atuação do Brasil a partir da perspectiva doméstica

A partir da compreensão sobre quais atores compuseram a Unidade de Decisão para o tema agrícola, nas arenas do Grupo de Cairns e do GATT, passa-se à explicação, com foco no ambiente doméstico, sobre o comportamento brasileiro entre 1986 e 1990. No primeiro momento, como foi abordado neste capítulo, o Brasil tinha um comportamento reticente em relação à adesão do G-14 e uma postura defensiva na questão da agricultura.

Ao longo da Rodada Uruguai, as posições brasileiras eram definidas nas reuniões do GIB. Em algumas reuniões do Grupo de Cairns, coube ao então Ministro da Agricultura, Íris Rezende, o papel de representar o País. A importância disso é entender que o processo decisório não esteve centrado no MRE. Havia uma interação importante, sobretudo, entre MRE e MAPA com a escuta de outros atores, como CACEX, CPA, e até mesmo do setor privado, como foi o caso da SRB. Essa interação, muitas vezes, foi necessária em função da necessidade de apoio técnico.

É importante, outrossim, considerar o modelo de desenvolvimento econômico, as políticas protecionistas voltadas para o setor agrícola e as reformas no aparelho burocrático. Além da interação entre os atores no processo decisório, a forma como evoluía a economia e como se configuravam as instituições influenciava nas decisões tomadas na arena internacional. Assim, a posição reticente em aderir ao Grupo de Cairns e os comportamentos protecionistas e defensivos podem ser explicados pelo cenário econômico e pelas políticas agrícolas então vigentes no País.

Até 1988, fazia-se largo uso de subsídios, controles quantitativos na importação e exportação e suporte de preços domésticos ao setor agrícola (RAMANZINI, 2012). Isso é de significativa relevância para entender o posicionamento brasileiro em relação ao Grupo, cujos objetivos centrais consistiam em acesso a mercados e a redução de subsídios agrícolas, assim como para justificar a necessidade de inclusão do Tratamento Especial e Diferenciado.

Outra questão importante que influenciava nos posicionamentos brasileiros, nesse momento inicial, refere-se aos benefícios que as políticas agrícolas dos EUA e da CEE geravam

ao Brasil. De acordo com documento¹⁴⁹, o País se beneficiava das chamadas anomalias do comércio agrícola internacional, como foi o caso da importação de carne. Nesse ínterim, a baixa produtividade agrícola gerou crises de abastecimento de alimentos. Isso levou o Governo brasileiro a recorrer à importação de alimentos, muitos dos quais eram subsidiados pelos países desenvolvidos.

Mas a verdade é que o país temporariamente se beneficiava das políticas agrícolas de subsídios da Europa e dos EUA – economizando centenas de milhares de dólares com a importação de gêneros alimentícios. O grande dilema parecia ser, portanto, o de compatibilizar os interesses de longo prazo do país, que exigiam um sistema multilateral de regras mais rígidas para a agricultura, com os graves constrangimentos de curto prazo, que necessitavam de um abastecimento doméstico adequado ao menor custo possível (FARIAS, 2007, p. 198).

O peso do Brasil no segmento agrícola no comércio internacional, como demonstra Ramanzini (2012), contribuiu para suavizar possíveis suspeitas em relação à ambiguidade dos posicionamentos do País na temática da agricultura. Isso permitiu fixar o engajamento para maior liberalização e regulamentação dessa vertente no comércio internacional. Para o autor, esse propósito de fixar o engajamento em favor da abertura de mercados para produtos agrícolas era difícil de ser concretizado pelo Itamaraty, visto que isso implicava apresentar propostas substantivas.

A apresentação de propostas concretas exigia o envolvimento dos atores domésticos ligados à agricultura¹⁵⁰. Era necessário conhecimento técnico, para a definição de fórmulas e posicionamentos relacionados ao tema, além de respaldo doméstico. Assim, requeria-se a participação de outros órgãos do Governo no processo decisório. Para os representantes do MRE, além da inexistência, neste período, de uma política agrícola abrangente e de longo prazo, não se verificava contrapartida interna para acompanhar as negociações internacionais¹⁵¹.

Outro elemento da política doméstica que merece atenção, nesse período, foi a Lei Agrícola¹⁵². Seus impactos foram relevantes para a definição da reforma do setor. De acordo com Farias (2007), tanto o Itamaraty quanto os técnicos de outros órgãos governamentais

¹⁴⁹ Telegrama De Exteriores Para: Delbrasgen. GATT. Agricultura. Grupo dos 14. Reunião Informal em Bruxelas. Convite Australiano. EAGR-XCOI. Política de Produtos Agrícolas, Florestais e de Pesca GATT. Confidencial. 08/04/1987.

¹⁵⁰ Até o final de 1989, não havia, entre os atores domésticos, um entendimento claro em relação à possibilidade de angariar benefícios significativos com uma participação mais ativa nas negociações agrícolas.

¹⁵¹ Telegrama De Exteriores para Delbrasgen. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. XCOI – GATT. Confidencial. Urgentíssimo. Número: 0fC2008-00785. 12/07/1989.

¹⁵² A Lei Agrícola (Lei 8.171) foi aprovada somente em janeiro de 1991, após cinco anos de debates. Com a sua entrada em vigor, começou a haver um afastamento maior do Estado na regulação e intervenção no setor. No caso específico das exportações, romperam-se as denominadas políticas dos institutos (cacau, café, açúcar, dentre outros).

acompanhavam atentamente quais instrumentos seriam criados ou excluídos para que os posicionamentos externos não entrassem em conflito com a nova realidade que se desenhava para a área agrícola.

A tramitação da Lei teve com um de seus reflexos a indefinição das posições brasileiras nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai. Nesse sentido, Farias (2007) salienta que o Brasil conseguiria ter alguma influência nas negociações somente se fizesse um grande trabalho de preparação com os atores domésticos, no sentido de definir posições mais claras, para, assim, poder aproveitar as oportunidades de ação multilateral para seguir adiante com as propostas brasileiras.

Os diplomatas brasileiros lotados em Genebra, com o entendimento de que a participação do Brasil naquele momento seria estratégica, requisitavam do Itamaraty a mobilização dos órgãos domésticos na definição de posicionamentos do Brasil. O MRE, por sua vez, transmitia aos demais órgãos relacionados à temática agrícola a tendência liberalizante das negociações multilaterais. Não se sabia, contudo, como essa tendência seria acolhida pela Lei Agrícola. Isso impactou consideravelmente no processo decisório doméstico. Na avaliação do MRE:

A desejada orientação global em agricultura vem adquirindo contornos mais nítidos na proporção do avanço da formulação da Lei Agrícola, exigida pela Constituição de 1988. Também este processo, contudo, vem seguindo lentamente, vista a necessidade de serem atendidos complexos interesses próprios a política interna, regional setorial. A SERE tem acompanhado o tema, transmitindo com ênfase as partes envolvidas a forte tendência liberalizante das negociações sobre agricultura da Rodada. Parece-me cedo, no entanto para prever-se até que ponto aquela tendência de liberalização do comércio poderá ser acolhida no projeto de Lei Agrícola em trâmite especial quanto a importações. De todo modo, a posição brasileira nas reuniões futuras será fortemente afetada pelo próprio processo de submissão do projeto de lei pelo Executivo ao Congresso Nacional e pelo processo de discussão e eventual aprovação da Lei¹⁵³.

O Brasil passou por uma transição, entre as décadas de 1980 e 1990, de uma política agrícola característica de economias fechadas, com significativo protecionismo e intervenção do Estado, para um modelo de economia aberta, com a consequente redução do papel estatal. Em linhas gerais:

The Brazilian economy began a process of significant restructuring in the 1990s as a result of dramatic changes in economic policy. The policies associated with the import substitution industrialization (ISI) model have been abandoned and the country is in the process of shaping a new path of development. Trade has been liberalized, state

¹⁵³ Telegrama De Exteriores Para: Delbrasgen. GATT. Rodada Uruguai. Agricultura. Instruções. XCOI – GATT. Confidencial Urgentíssimo. Número: 0fC2008-00785. 12/07/1989.

owned enterprises privatized, domestic markets deregulated, and a South American Common Market (Mercosul) formed. The extent of the reforms has been profound (HELFAND; REZENDE, 2015, p. 01).

Quanto a isso, Ramanzini (2012) avalia que a crise econômica da década de 1980, por isso também denominada de década perdida, tornou inviável a manutenção das políticas de subsídios à agricultura. Além disso, a mudança no regime político e as alterações burocráticas e, por conseguinte, na representação institucional dos interesses de determinados grupos, tiveram consideráveis reflexos na política do setor. Todos esses fatores influenciaram os posicionamentos do Brasil na arena internacional.

A partir dessas mudanças, em 1990, verificou-se uma alteração nos posicionamentos brasileiros em relação à agricultura, no Grupo de Cairns e no GATT. Ficaram de lado os posicionamentos demandantes e protecionistas e ganharam destaque as posições mais ativas e demandantes, em favor da liberalização dos mercados e de maior regramento com as medidas de apoio interno, voltadas ao setor agrícola. O Brasil, então, começou a se posicionar de forma mais alinhada com o Grupo de Cairns no âmbito do GATT.

Este capítulo buscou demonstrar a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai. O País atuou por meio da coalizão do Grupo de Cairns e, no primeiro momento, manteve-se reticente em relação à adesão ao Grupo, assim como seus posicionamentos foram protecionistas e defensivos. No estágio intermediário das negociações, contudo, alinhou-se às posições liberalizantes da coalizão, posto que essas, doravante, encontravam respaldo entre os atores domésticos e no novo cenário político-econômico que se configurava.

Os comportamentos adotados pelo Brasil na arena externa, tanto no âmbito da coalizão do Grupo de Cairns como no GATT, podem ser explicados, em boa medida¹⁵⁴, pelos condicionamentos domésticos. O setor agrícola era altamente protegido e subsidiado pelo Estado. Foi somente após adotar programas de reestruturação e reformas burocráticas que o País passou a desempenhar papel mais engajado e ofensivo nas negociações, uma vez que este setor já se encontrava em condições de competir e necessitava dos mercados externos.

Do ponto de vista do processo decisório, considerando-se o contexto cronológico de início da abertura política, com toda a herança do período anterior, é importante destacar que as decisões foram tomadas a partir da interação entre diferentes atores. Essa interação ocorreu

¹⁵⁴ Não se pode excluir os constrangimentos inerentes às negociações internacionais, como a aliança com a CEE, a consideração com o Grupo de Morges e a própria composição heterogênea do Grupo de Cairns. O foco principal deste estudo, no entanto, é o ambiente doméstico.

sobretudo na arena do Grupo Interministerial de Bens, integrado por Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, CACEX e CPA.

Da mesma forma que os posicionamentos externos sofreram alterações, a unidade de decisão não teve um ator central de forma linear e constante. Ora o MINAGRI teve destaque, ora o MRE. Este último não foi central e teve seu papel, em alguns momentos, constrangido pelos demais atores. CACEX e CPA, por sua vez, tiveram papel importante no sentido de respaldar tecnicamente a formulação das decisões. Verificou-se, ainda, a participação da sociedade civil interessada, representada principalmente pela SRB, tanto por meio de correspondências como pelo comparecimento em reuniões. No próximo capítulo, será abordada, sob a mesma perspectiva, a atuação do Brasil na Rodada Doha.

CAPÍTULO 4 – POSICIONAMENTOS DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA RODADA DOHA

Este capítulo visa a avaliar a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha. O País defendeu a liberalização e a plena integração do setor às regras do Sistema Multilateral de Comércio, com base no Mandato de Doha. Nessa arena, destacou-se como um dos protagonistas da Rodada, devido à sua crescente importância no mercado internacional e, sobretudo, à sua atuação. Isso levou o País a liderar a criação do G-20, coalizão por meio do qual atuou até 2008.

Em relação ao processo decisório, na arena doméstica, será analisada a Unidade de Decisão a partir da qual se originaram seus posicionamentos externos, levando-se em consideração o papel do Ministério de Relações Exteriores e a sua interação com os demais atores. Além do Itamaraty, a unidade decisória foi integrada por MAPA e MDA, entre os representantes do Governo, e por CNA, ICONE e CONTAG, como representantes da sociedade civil interessada.

4.1 Interesses do Brasil nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha

Ao longo das negociações agrícolas da Rodada Doha, os posicionamentos brasileiros pautaram-se pela busca da liberalização do comércio agrícola internacional. Baseando-se nos três pilares do Acordo sobre Agricultura, o Brasil defendeu a melhora substancial em acesso a mercados, redução do apoio interno concedido pelos países desenvolvidos e a eliminação gradual de todas as formas de subsídios às exportações, incluindo-se o Tratamento Especial e Diferenciado (S&D) em todos os elementos das negociações¹⁵⁵, conforme ilustrado na figura abaixo:

¹⁵⁵ Telegrama no. 01059. Intervenção do Ministro Antônio Patriota na Federação Francesa de Oleaginosas. De Delbrasgen para Exteriores. 17/05/2002.

Interesses do Brasil em Agricultura	Acesso a Mercados	<ul style="list-style-type: none"> - Melhora substancial de acesso e mercados; - Estabelecimento de regime exclusivamente tarifário; - Redução de quotas, tarifas, picos e escaladas tarifárias
	Apoio Interno	<ul style="list-style-type: none"> - Redução substancial do apoio interno por parte dos PDs; - Utilização apenas de medidas de Caixa Verde, nível <i>de minimis</i>
	Subsídios às Exportações	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminação completa, por meio da supressão gradual em todos os seus formatos; - Regras mais rigorosas para a concessão de ajuda alimentar
	Tratamento Especial e Diferenciado (S&D)	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusão de S&D em todos os elementos das negociações

Figura 5 – Interesses do Brasil em Agricultura. Elaborada pela autora.

Em relação ao pilar de acesso a mercados, o Brasil se posicionou a favor da sua melhora substancial, o que poderia ser alcançado por meio de duas medidas. A primeira seria o estabelecimento de um regime exclusivamente tarifário. Na avaliação brasileira, apesar da tarifificação resultante da Rodada Uruguai, as quotas tarifárias ainda figuravam como barreiras tarifárias quantitativas¹⁵⁶. Isso pode ser verificado pela queda do volume de importações dos principais países desenvolvidos entre, 1995 e 2001, em que CE, EUA e Japão apresentaram decréscimos de 14%, 23,8% e 16,5%, respectivamente¹⁵⁷.

A segunda medida consistiria na redução das quotas, das altas tarifas, picos e escaladas tarifárias para todos os produtos agrícolas. O objetivo seria evitar que grupos de produtos ou produtos específicos ficassem isentos dos compromissos de redução. O Acordo sobre Agricultura havia facilitado a aplicação de medidas voltadas à proteção de determinados produtos da concorrência externa. Exemplo disso é a possibilidade de adoção de uma média mínima de cortes tarifários e de aplicação de tarifas não *ad valorem*¹⁵⁸ sobre produtos agrícolas¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Telegrama 00252. Discurso Embaixador Seixas Correia em Sessão Especial Informal da OMC. De Delbrasgen para Exteriores. 08/02/2002.

¹⁵⁷ Telegrama 02688. Reunião do Comitê de Negociações Comerciais. Intervenção do Brasil. De Delbrasgen para Exteriores. 04/12/2002.

¹⁵⁸ Tarifas *ad valorem* são cobradas sob a forma de uma porcentagem sobre o valor importado, o que facilita a transparência comércio internacional. Quando um país cobra uma tarifa específica, isto é, não *ad valorem*, essa pode ser expressa em números ou em quantidades específicas por produto. A adoção de tarifas específicas dificulta o estabelecimento de padrões tarifários.

¹⁵⁹ Carta de Genebra, ano 2, n. 4, abril de 2003.

Quanto às medidas de apoio doméstico, era de interesse do Brasil que os Membros da OMC, sobretudo os países desenvolvidos, reduzissem substancialmente a sua concessão e utilizassem apenas medidas classificadas como de Caixa Verde¹⁶⁰, buscando a sua redução ao nível *de minimis*. No período inicial da Rodada, mais de 90% do apoio doméstico distorcivo era concedido pelos PDs. Essas práticas se refletiam de forma direta e negativa sobre os países em desenvolvimento, posto que além de diminuir os preços dos produtos agrícolas, reduziam as suas exportações¹⁶¹.

No tocante aos subsídios à exportação, visava-se à sua eliminação completa, por meio da redução progressiva, de acordo com o parágrafo 13 da Declaração de Doha¹⁶², juntamente com o estabelecimento de regras mais rigorosas em matéria de créditos à exportação, garantias de créditos à exportação ou programas de seguro à exportação e da ajuda alimentar¹⁶³. De acordo com o entendimento brasileiro, os subsídios à exportação de produtos agrícolas serviriam como alavanca para a exportação de produtos que já se beneficiavam de níveis elevados de apoio doméstico nos países desenvolvidos¹⁶⁴.

Sobre o tratamento especial e diferenciado (S&D), mecanismo conferido aos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, por meio de concessões comerciais não recíprocas e de prazos diferenciados para implementação de acordos da OMC, o Brasil apoiou a sua integração plena em todos os elementos das negociações. O Tratamento S&D era visto como uma ferramenta que poderia auxiliar esse grupo de países a incorporar as mudanças nas regras para o comércio agrícola internacional sem sofrer danos.

Em linhas gerais, esses foram os interesses pontais do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha. Cabe assinalar, no entanto, que houve um hiato¹⁶⁵ nos posicionamentos brasileiros, entre 2005 e 2007, caracterizado pela defesa do uso de medidas protecionistas para

¹⁶⁰ As medidas de Caixa Verde têm efeitos mínimos ou nulos de distorção do comércio e são permitidas pelo Acordo sobre Agricultura.

¹⁶¹ Telegrama 02215. Intervenção do Brasil em Reunião do Comitê de Negociações Comerciais da OMC. De Delbrasgen para Exteriores. 07/10/2002.

¹⁶² O parágrafo 13 da Declaração de Doha prevê a redução de todas as formas de subsídios às exportações, com vistas a sua eliminação progressiva.

¹⁶³ Em relação à ajuda alimentar, enquadrada no pilar de subsídios às exportações, é de interesse do Brasil que as regras para a sua concessão sejam aprimoradas, para evitar que elas se destinem a outros fins que não as emergências humanitárias genuínas, visto que elas são usadas por alguns países para se desfazer de excedentes ou, até mesmo, como instrumento de desenvolvimento de mercado.

¹⁶⁴ Telegrama no. 01274. OMC. Agricultura. Mandato de Doha. Sessão Especial. Intervenções do Brasil. De Delbrasgen para Exteriores. 10/06/2002

¹⁶⁵ O período entre 2005 a 2007 pode ser considerado como um hiato, por ter marcado a adoção passageira de posicionamentos atípicos pelo Brasil, visto que, tradicionalmente, os posicionamentos brasileiros tinham como norte a busca pela liberalização.

Produtos Especiais (PEs) e do Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) para países em desenvolvimento.

Esse hiato posicional fundamentou-se na necessidade de acomodar os interesses protecionistas dos Membros do G-20, coalizão liderada do Brasil, e atender às demandas internas de dois atores que passaram a fazer parte da esfera de formulação dos posicionamentos brasileiros em 2005, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Esses refletiam a necessidade de proteção da agricultura familiar e contavam com o respaldo do então Presidente da República, Lula da Silva.

4.2 As Negociações Agrícolas da Rodada Doha: os posicionamentos do Brasil e a coalizão do G-20

A avaliação brasileira sobre a evolução das negociações agrícolas da Rodada Doha, às vésperas da Reunião Ministerial de Cancún, em 2003, não era positiva. Desde o início da Rodada, o País encontrava dificuldades para a consecução dos seus principais interesses. De acordo com Ramanzini (2009, p. 65), “em praticamente todos os setores, as conversações andavam lentamente, perderam-se prazos e o imobilismo (e, em certos casos, o retrocesso) teria prevalecido sobre a inovação e o avanço”.

Durante a preparação para a Reunião Ministerial de Cancún, em 13 de agosto, Estados Unidos e União Europeia elaboraram uma proposta conjunta. Seu teor era substancialmente divergente dos interesses brasileiros e dos demais Membros da OMC. Isso dificultava a pavimentação de um diálogo necessário para atender, de modo satisfatório, as preferências da maioria. A proposta conjunta pautava-se em áreas sensíveis de interesse de cada um.

Sobre a proposta conjunta, Carvalho (2010) assinala que foram mantidos os subsídios à exportação europeus e o programa de créditos às exportações norte-americanas. Os limites altos para gastos com subsídios domésticos foram, igualmente, conservados. No referente a acesso a mercados, foi estabelecida uma fórmula mista, ou *blended formula*¹⁶⁶, que não considerava as demandas dos PEDS. Propunha-se, por fim, a modificação da cláusula do Tratamento S&D, com a proposição de que as disciplinas deveriam ser ajustadas para países exportadores líquidos de alimentos.

¹⁶⁶ A *blended formula* postulava que um percentual de linhas tarifárias estaria sujeito à fórmula suíça, outro à da Rodada Uruguai e um terceiro teria tarifas zeradas. Para os produtos sensíveis, cujas tarifas fossem superiores a um nível a ser determinado, este nível deveria ser atingido ao final do período de implementação, ou deveria ser concedido acesso mínimo, por meio de negociação produto a produto ou quotas tarifárias (CARISIO, 2006)

O Brasil mostrou-se insatisfeito com o documento apresentado pelos EUA e UE. Seu conteúdo versava na direção oposta do que prescrevia o Mandato de Doha¹⁶⁷ e, por isso, poderia prejudicar consideravelmente os resultados das negociações. A avaliação brasileira, quanto a isso, era de que:

Our expectation was that with the joint proposal the negotiating process could be moved forward, but the condition was, of course, that the level of ambition of the Doha mandate was kept. Furthermore, as we are on record on the Special Session, any additional input to the process should not disregard the acquis of the negotiations. Unfortunately, on a number of instances, we fear that the joint document falls short on both counts (...) At this point the paper is formatted in such a way that it does indeed prejudice the outcome of the negotiations and does so in a way that prevents us from supporting it¹⁶⁸.

O Grupo de Cairns, coalizão integrada pelo Brasil desde a Rodada Uruguai, enfrentava, nesse período, dificuldades para a coordenação das suas posições. Desde o segundo semestre de 2002, verifica-se, de acordo com a documentação, divergências nos posicionamentos dos Países que a integravam, assim como a insatisfação brasileira com o Grupo. Para o Embaixador Seixas Côrrea¹⁶⁹, as dificuldades intrínsecas à coordenação da coalizão se agravavam por congregar países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Em relatório enviado, após reunião do grupo, havia o entendimento que:

A coordenação insatisfatória do Grupo neste estágio dos debates constitui fator preocupante para o andamento do processo negociador, na medida em que tende a fortalecer a voz dos que se posicionam na defensiva em relação à liberalização agrícola. Na realidade, a crescente diferenciação de interesses específicos no âmbito do Grupo de Cairns começa a gerar entraves dificilmente transponíveis à elaboração de propostas concretas inspiradas em seu ideário¹⁷⁰.

A conjunção entre o desagrado com a proposta dos EUA e da UE e as dificuldades de coordenação de posicionamentos no âmbito do Grupo de Cairns impulsionou o Brasil a granjear apoio junto aos países em desenvolvimento, com interesses na liberalização do setor agrícola. O objetivo principal era resgatar as propostas centrais do Mandato de Doha. Esses esforços resultaram na criação da coalizão do G-20. De acordo com o então chanceler, Celso Amorim:

¹⁶⁷ O mandato de Doha prevê a liberalização do setor agrícola com base nos pilares de acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações.

¹⁶⁸ Intervenção do Brasil na reunião informal dos Chefes da Delegação sobre Agricultura, em 14/08/2003. Carta de Genebra, ano 2, n. 06. Setembro de 2003.

¹⁶⁹ Telegrama no. 00175. Agricultura. Sessão Especial. Reunião Formal. Intervenção do Brasil. De Delbrasgen para Exteriores. 24.01.2003.

¹⁷⁰ Telegrama no. 01965. Agricultura. Acesso a Mercados. Grupo de Cairns. De Delbrasgen para Exteriores. 04/09/2002.

Ao verificar que a proposta dos EUA e UE não oferecia perspectivas razoáveis para a consecução dos objetivos de liberalização do comércio agrícola, como fixado no mandato negociador, o Brasil iniciou, em Genebra, uma série de consultas com várias delegações, que teve como resultado a elaboração de uma proposta alternativa. Esta, que possibilitou a formação do chamado G-22¹⁷¹, grupo de países em desenvolvimento com interesse especial em agricultura, centrava-se na concepção de que as modalidades a serem acordadas deveriam levar à realização do estabelecido na Declaração de Doha¹⁷².

De acordo com a documentação, os motivos que impulsionaram a formação do G-20, como exposto acima, foram a restrita margem de manobra brasileira junto à coalizão de Cairns e a proposta conjunta EUA-UE. Entrevistado do MAPA (2012) considera que a atuação do Brasil esteve, igualmente, atrelada à estratégia de unir um grupo de países em desenvolvimento, com destaque à Índia e à China¹⁷³, para evitar que eles se juntassem às propostas da CE, que ressaltavam um modelo de agricultura voltado a sanar problemas ambientais, desenvolvimento rural e segurança alimentar¹⁷⁴.

Caso isso ocorresse, poderia se configurar um importante desequilíbrio de forças, o que facilitaria a aprovação de um acordo protecionista e menos ambicioso na área agrícola. Para Ramanzini (2009), o Governo brasileiro temia que os países em desenvolvimento fossem usados pelos denominados “países grandes”. Além disso, as posições dos Estados Unidos, da UE e do Grupo de Cairns já estavam bem definidas, não restando, desse modo, margem de manobra para o País.

A partir desse cenário, a melhor alternativa encontrada foi formar uma coalizão com posicionamentos diferentes daqueles apresentados até então. A nova coalizão viabilizou a união de esforços dos países em desenvolvimento, que estavam divididos, e fortaleceu a inserção brasileira. Para a formação do G-20, Brasil, Argentina e Índia, prepararam, em agosto de 2003, um texto alternativo ao *framework* da proposta conjunta EUA-UE. Passaram, assim, a buscar apoio para a sua proposta e obtiveram sucesso. A China se aproximou do grupo, trazida pela Índia. América do Sul, com exceção do Uruguai, e África do Sul juntaram-se ao grupo após articulações pessoais do então chanceler brasileiro Celso Amorim.

¹⁷¹ Ramanzini (2009) esclarece que, inicialmente, havia referências sobre o Grupo como G-12, G-13, G-17, G-22 e G-X.

¹⁷² Ofício n. 60. Esclarecimentos sobre a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha. De Ministro de Estado de Relações Exteriores, Celso Amorim. Para Deputado Federal Geddel Vieira Lima. AFEPA/DPB – MRE – EAGR. 15/11/2003.

¹⁷³ Entrevistado do MAPA (2012) aponta que a Índia atuava de forma isolada e presumia-se que o mesmo aconteceria com a China. O Objetivo era segurar esses importantes países em desenvolvimento e evitar que eles aceitassem os posicionamentos protecionistas dos dois “majors”.

¹⁷⁴ De acordo com Ramanzini (2009), esse tipo de proposta tinha aceitabilidade por parte dos países em desenvolvimento.

Liderado pelo Brasil, o G-22 se estruturou em torno de posições concretas, pragmáticas e tecnicamente bem embasadas. Inicialmente composto por 17 países, o grupo foi ganhando, ao longo do período de preparação para a Conferência Ministerial de Cancún e durante sua realização, adesão de outros países em desenvolvimento. Constituiu um instrumento eficaz de resistência à imposição aos demais Membros da OMC da posição acertada entre as duas maiores potências econômicas mundiais¹⁷⁵.

A nova coalizão apresentou, em sua proposta, alternativas ao posicionamento EUA-UE. O Objetivo era conciliar as prerrogativas do Mandato de Doha em relação aos três pilares – redução do apoio interno, eliminação dos subsídios à exportação e maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos – com a necessidade de respeitar os posicionamentos protecionistas de alguns integrantes.

Dentre esses posicionamentos, figurava a criação de mecanismos de salvaguardas especiais (SSM) e de uma categoria para produtos especiais (PEs), que poderiam ser acionados pelos países em desenvolvimento, caso ocorressem surtos de importações¹⁷⁶. Pretendia-se, com isso, acomodar os interesses dos países mais competitivos, como Brasil e Argentina, com os mais protecionistas, como Índia e China.

A tentativa de aprovar a proposta conjunta EUA-UE foi rejeitada na Reunião Ministerial de Cancún. Isso ocorreu, em boa medida, devido à criação do G-20. De acordo com Ramanzini (2009), o Grupo de Cairns, até então integrado pelo Brasil, não teria conseguido apresentar nenhuma reação concreta, posto que havia uma significativa dificuldade de coordenação de posicionamentos entre os países. Assim, a criação do G-20 mostrou-se altamente positiva para fortalecer as posições brasileiras. Na avaliação do País:

Embora não se tenha obtido acordo para modalidades em agricultura, na reunião ministerial de Cancún, tampouco dela resultou entendimento prejudicial aos interesses do País. Nesse sentido, em lugar de um acordo pernicioso aos nossos objetivos, o Brasil, junto com o G-22, optou por reformar as postulações que vêm sustentando tradicionalmente na OMC e em outros foros negociadores¹⁷⁷.

Em que pese não terem atingido todos os objetivos, a atuação da nova coalizão foi considerada positiva pelo Brasil. O G-20 buscou, sem êxito, estimular EUA e UE a flexibilizarem seus posicionamentos. Contudo, por meio do grupo, conseguiu-se estabelecer uma proposta alternativa. Isso teve o papel de evitar que o texto proposto pelos dois grandes,

¹⁷⁵ Ofício n. 60. Esclarecimentos sobre a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha. De Ministro de Estado de Relações Exteriores, Celso Amorim. Para Deputado Federal Geddel Vieira Lima. AFEPA/DPB – MRE – EAGR. 15/11/2003.

¹⁷⁶ Documento apresentado pelo G-20 sobre agricultura. JOB(03)/162. 20/08/2003.

¹⁷⁷ Ofício n. 60. Esclarecimentos sobre a atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha De Ministro Celso Amorim para Deputado Geddel Vieira Lima. AFEPA/DPB – MRE – EAGR. 15/11/2003.

previamente aprovado pelo Presidente do Conselho Geral da OMC, servisse como base da negociação. Segundo a avaliação brasileira:

1) embora tivéssemos preferido trazer de Cancun um bom acordo em agricultura, foi melhor voltar sem resultado do que com um mau texto; 2) fortalecemos significativamente nosso papel negociador mediante a criação e a coordenação do G-20; 3) mostramos que nossa vinculação com os “países em desenvolvimento” é sólida e operacional; 4) asseguramos a preeminência da agricultura como tema central da Rodada; e 5) obtivemos amplo reconhecimento por parte da opinião pública internacional e das principais ONGs quanto à justeza de nossas posições. Ao mesmo tempo, expusemos com muita clareza a fragilidade da posição negociadora dos países subsidiadores¹⁷⁸.

Estados Unidos e União Europeia reagiram de forma negativa à proposta do Brasil e do G-20. Ambos transferiram a culpa pelo fracasso da Reunião Ministerial de Cancún ao Brasil. Segundo Carvalho (2010), o USTR¹⁷⁹, Robert Zoellick, afirmou que os Membros da OMC se subdividiam em dois grupos: *won't do*¹⁸⁰ e *can-do*¹⁸¹. Sinalizou, ainda, que os EUA poderiam realizar acordos comerciais apenas com o segundo grupo. Em função dessa reação norte-americana e da pressão exercida pelo País¹⁸², alguns países abandonaram o recém-formado G-20.

A estratégia adotada pelo Brasil, então, foi convocar uma reunião da nova coalizão em Brasília, no mês de dezembro. O objetivo era fortalecer a coordenação entre seus integrantes e evitar o seu desmantelamento. Por ocasião do encontro, os Ministros de Estado presentes se mostraram dispostos a chegarem a um consenso. Estava clara, para todos, a necessidade de encontrar os caminhos para a efetiva liberalização do comércio agrícola, levando-se em consideração as sensibilidades dos países em desenvolvimento (MRE, 2012).

Nesse encontro de Brasília, buscou-se destacar que caberia aos Membros do Sistema Multilateral de Comércio encarar as negociações com espírito aberto e facilitar a liberalização efetiva do comércio agrícola internacional. Além disso, as necessidades dos países em desenvolvimento, principalmente os de menor desenvolvimento relativo, deveriam ser levadas em conta. O Brasil destacou, ainda, que o G-20 congregava países em com diferentes estruturas

¹⁷⁸ Carta de Genebra, Ano 2, No. 7, outubro de 2003.

¹⁷⁹ *United States Trade Representative*.

¹⁸⁰ Países que rejeitaram suas propostas, como o caso do Brasil.

¹⁸¹ Países alinhados aos seus posicionamentos, como UE, e países com os quais os EUA mantém acordos de livre comércio.

¹⁸² Após a Reunião de Cancun, Peru, Costa Rica, Colômbia e Tailândia se retiraram da coalizão, em função de pressões norte-americanas, devido à existência de acordos de livre-comércio com este País, conforme apontam o Telegrama 002197 de Delbrasgen para Exteriores, 03/10/2003; Telegrama 002244. De Delbrasgen para Exteriores, 09/10/2003; 00295, Telegrama 00295, de Brasemp para Exteriores, 02/10/2003; e Telegrama 00307, de Brasemp para Exteriores, 10/10/2003.

e orientações agrícolas, em torno de um posicionamento negociador comum. Na avaliação brasileira, o encontro foi considerado positivo para o fortalecimento da coalizão.

Considerarei muito positivos os resultados do encontro, em especial por ter permitido a retomada do diálogo de alto nível entre os membros do grupo, reafirmando-o como uma força importante no processo negociador, sobretudo à luz de alguns abandonos ocorridos nas semanas subsequentes a Cancun¹⁸³.

It has been, thus, a very timely and fruitful meeting. The G-20 comes out of this meeting reinforced in its disposition to pursue an active negotiating stance capable of facilitating the necessary consensus for the successful and faithful implementation of the Doha mandate¹⁸⁴.

O G-20 elaborou um documento técnico com críticas à *blended formula*, no qual apresentou alternativas à proposta EUA-UE. Como resultado, conseguiu desqualificá-la enquanto opção para as negociações no pilar de acesso a mercados, posto que EUA e UE acenaram a disposição para rever suas posturas e solicitaram que o grupo apresentasse propostas alternativas. Assim, em nome da coalizão, O Brasil enfatizou que as negociações deveriam direcionar o mesmo nível de ambição para os três pilares das negociações agrícolas, considerando-se o tratamento especial e diferenciado como elemento integral em todos os elementos:

The mandate demands results in all three pillars of the negotiations at the same level of ambition. It follows from that reasoning that all three pillars should progress at the same pace having in mind the principle of proportionality between developed and developing countries (...) We would like to remind our colleagues that special and differential treatment is an integral part of all the elements of the negotiations. And that the logic of S&D is that it should address the concerns of developing countries not those of developed countries¹⁸⁵.

A coalizão do G-20 foi, gradualmente, granjeando reconhecimento e destaque nas negociações da OMC. O grupo demonstrou capacidade de apresentar posicionamentos coesos na temática agrícola e pelo seu esforço em elaborar propostas técnicas nas reuniões em Genebra. O Brasil, dispondo internamente de corpo técnico com elevada *expertise* sobre a

¹⁸³ Telegrama 1358. Da SERE para Delbrasgen. Agricultura. OMC. G-20. Reunião Ministerial. Comunicado Conjunto, 13/12/2003.

¹⁸⁴ Statement by Brazil on behalf of the G-20 Ministerial Meeting, 15/12/2003. Carta de Genebra, ano 3, n. 1, janeiro de 2004.

¹⁸⁵ Statement by Brazil on Behalf of the G-20, 21/07/2004. Carta de Genebra, ano 3, n. 4, julho de 2004.

regulamentação do setor, buscava harmonizar seus posicionamentos com os da China e da Índia, tendo como foco estruturar as bases da coalizão¹⁸⁶.

As negociações da Rodada Doha foram relançadas, após envio de carta do representante do USTR, Robert Zoellick, a todos os Membros da OMC, em 2004. Na missiva, propunha-se a retomada das negociações, com base no entendimento de que a temática agrícola deveria ser central nos debates. Isso denotava um claro afastamento da proposta apresentada antes da reunião Ministerial de Cancún.

Esse novo posicionamento norte-americano teve duas motivações. Por um lado, representou o reconhecimento, por parte dos Estados Unidos, da necessidade de buscar o banimento dos subsídios às exportações. Por outro, pode ter sido motivado pela pressão dos países em desenvolvimento, sobretudo os Membros do G-20, que, sob a liderança brasileira, defendiam o aprofundamento da reforma da agricultura (CARVALHO, 2010).

A partir de então, o Brasil passou a compor o G-5¹⁸⁷, grupo de cinco países, que desempenhou destacado papel no estabelecimento das bases para a elaboração do Pacote de Julho de 2004¹⁸⁸. Na fase anterior do processo de negociações, a aprovação da *blended formula*, proposta por EUA e UE, não havia sido aceita e os negociadores já tinham sugerido uma fórmula em faixas ou bandas, de acordo com a proposta do G-20, em que os compromissos de abertura seriam estabelecidos à luz do Mandato de Doha. Nessa fase das negociações, a perspectiva brasileira era de que:

A ‘*blended formula*’ seria inaceitável, por não contemplar os interesses ofensivos ou as sensibilidades defensivas do G-20. Além de não abrir mercados em países desenvolvidos, “desarmonizava” e produzia cortes discriminatórios nas tarifas dos países em desenvolvimento, resultado incompatível com os objetivos da Rodada e os princípios do tratamento especial e diferenciado (RAMANZINI, 2009, p. 81).

O G-20 teve papel fundamental para a elaboração do Acordo-Quadro de julho de 2004 nos três pilares das negociações agrícolas. No pilar de acesso a mercados, o conceito de *blended formula* para redução tarifária deu lugar ao foco em bandas, como havia sido proposto pela coalizão. Em relação a apoio doméstico, estabeleceu-se que a redução ocorreria em três níveis:

¹⁸⁶ Cabe destacar que havia diferenças nos interesses do Brasil e da Índia e China em relação aos três pilares, uma vez que a Índia tinha posturas defensivas e não se dispunha a abrir seu mercado agrícola, buscando, desse modo, a liberalização unilateral por parte dos países desenvolvidos. O consenso entre países foi estrategicamente estruturado em torno de acesso a mercados e diminuição dos subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos.

¹⁸⁷ Grupo formado por Brasil, Índia, Austrália, UE e Brasil, com o intuito de compatibilizar as divergências de posições entre países desenvolvidos e em desenvolvimento nas semanas que antecederam a aprovação do *Framework*, antes da VI Conferência Ministerial de Hong Kong, que ocorreria em 2005 (CARVALHO, 2010).

¹⁸⁸ Aprovado em Genebra, em agosto de 2004.

cortes, disciplinas e monitoramento. No que se refere aos subsídios à exportação, entendeu-se que seria necessário estabelecer um prazo para a eliminação de todas as formas de subsídios concedidos nesse pilar (RAMANZINI, 2009).

Com a aprovação do Acordo-Quadro de Julho, o desafio do Brasil e do G-20 passou a ser transformar o seu conteúdo em modalidades. Isso deveria ser acordado até dezembro de 2005, por ocasião da Reunião Miniministerial de Dalian, na China. A coalizão, então, recomendou que os parâmetros a serem adotados para as fórmulas dos pilares de acesso a mercados e apoio doméstico deveriam ser embasados em uma posição de consenso entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essa consideração se fundamentava no fato de o Grupo ser integrado por países com interesses ofensivos e defensivos na área agrícola.

A Conferência Ministerial de Hong Kong caracterizou-se pela ausência de acordos entre EUA, UE e G-20, no que se refere aos pilares de melhora substancial em acesso a mercados e de redução dos subsídios domésticos. Na Declaração final, estabeleceu-se que a eliminação dos subsídios às exportações deveria se concretizar até 2013. Esse prazo, no entanto, não refletiu os interesses do Brasil e do G-20, mas atendeu aos posicionamentos europeus. A UE já havia programado uma reforma da PAC para esse ano, com possibilidade de fim do seu programa de subsídios às exportações. Nesse sentido:

Definiu-se na Reunião de Hong Kong que os subsídios às exportações deveriam acabar em 2013, mas com ‘substancial’ queda em 2010, como queriam Brasil e EUA. O que pode ser considerado um resultado positivo da reunião, ainda que as negociações de acesso a mercados não tivessem avançado significativamente e que ‘a União Europeia que responde por 90% dos subsídios à exportação agrícola, já estivesse comprometida a eliminá-los em 2013’. Segundo Jank ‘como essa eliminação de subsídios à exportação já estava prevista para 2013, por conta do acertado na PAC (Política Agrícola Comum) pela UE, esse ganho é apenas residual’ (RAMANZINI, 2009, p. 84).

Foram, igualmente, incluídos mecanismos protecionistas na Declaração Ministerial de Hong Kong. Esses compreendiam o mecanismo de salvaguardas especiais (SSM) e de produtos especiais (PEs)¹⁸⁹, para países em desenvolvimento. A inclusão desses dois instrumentos resultou de forte pressão da Índia, que liderava os interesses dos países importadores líquidos de produtos agrícolas e que se voltavam à atividade agrícola de subsistência.

Para o Brasil, os mecanismos recém-aprovados eram sobretudo defensivos. Isso gerou insatisfações no agronegócio doméstico, considerando-se que boa parte dos produtos exportados pelo Brasil ficaria enquadrada na categoria de salvaguardas especiais e produtos

¹⁸⁹ Mecanismo que permitia que os Membros retirassem dos cortes tarifários em acesso a mercados uma lista de produtos agrícolas.

sensíveis, quando aplicados. Isso prejudicaria as exportações brasileiras aos países em desenvolvimento.

A estratégia estabelecida pelo Brasil e pelo G-20, após a Ministerial de Hong Kong, consistia na manutenção da temática agrícola como ponto central da Rodada Doha. No referente ao pilar de acesso a mercados, o posicionamento deveria se manter nos níveis anteriores, para evitar possível convergência entre EUA e UE, em torno de resultado pouco expressivo. Caso isso se concretizasse, afetaria os interesses dos PEDs. Caberia, assim, à coalizão defender a formulação de modalidades, sem se desviar para entendimentos bilaterais por produtos¹⁹⁰. Nesse período, o Brasil buscou sustentar o grupo coeso, por meio da contínua interação com os países integrantes.

Após a Reunião de Hong Kong, o contexto internacional que se apresentou até 2008 caracterizou-se por limitações significativas à atuação do Brasil e do G-20. O estabelecimento de um consenso entre EUA, UE e G-20 parecia cada vez mais distante, posto que os resultados das negociações afetariam diretamente seus ambientes domésticos. Desse modo, as negociações da Rodada Doha na temática agrícola foram formalmente suspensas em 27 de julho de 2006, sendo retomadas apenas em 2008.

Em 2007, os Estados Unidos aprovaram nova Lei Agrícola, que aumentou em US\$ 1,2 milhão o teto da renda anual para apoio doméstico, além de terem mantido os programas agrícolas de apoio, considerados distorcivos ao comércio internacional. A União Europeia, por sua vez, enfrentava crescentes pressões dos países-Membros, sobretudo a França. Os reflexos dessas pressões, como destaca Carvalho (2010), eram as dificuldades para que os acordos internacionais fossem ratificados pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas da União Europeia.

Nesse período, o G-20 enfrentou conflitos internos, em relação aos critérios para aplicação dos instrumentos protecionistas. De um lado, dez dos integrantes da coalizão faziam parte também do G-33¹⁹¹ e defendiam a imposição de medidas de restrição à importação de produtos agrícolas que pudessem afetar seus sistemas produtivos domésticos. De outro, o G-20 era composto, igualmente, por Países exportadores agrícolas, como o Brasil. Esses eram contra

¹⁹⁰ Telegrama 00133. De Delbrasgen para Exteriores. OMC. Agricultura. Sessão Especial. 20/01/2006.

¹⁹¹ De acordo com Carvalho (2010), o G-33, instituído na V Conferência Ministerial da OMC, é constituído por países importadores líquidos de alimentos e com atividades agrícolas voltadas à subsistência. Os dez Membros do G-20 que compõe essa coalizão são China, Cuba, Índia, Indonésia, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Tanzânia, Venezuela e Zimbábue.

as propostas defensivas do primeiro grupo, visto que poderiam afetar negativamente as suas exportações¹⁹².

Em julho de 2008, ocorreu uma Reunião Miniministerial, que foi marcada por divergências significativas entre os países. De um lado, havia as pressões dos EUA e da UE, que passaram a condicionar suas concessões nas negociações agrícolas à abertura dos mercados agrícolas e industriais dos países em desenvolvimento mais dinâmicos, como o Brasil. De outro lado, verificou-se a falta de convergência de interesses e posicionamentos entre os integrantes do G-20 em relação à aplicação de medidas protecionistas. Por esse motivo, o Brasil rompeu com a coalizão.

Ao final dessa Reunião, a OMC apresentou o denominado Pacote de Julho com os resultados das negociações. O conteúdo do documento estabelecia os seguintes pontos:

Pacote de Julho de 2008

Acesso a Mercados	Manutenção do corte tarifário médio de 54% para UE, com válvula de exceção para produtos sensíveis de 4%
	Mecanismo de Salvaguarda Especial (SSM) e Produtos Especiais (PEs), para PEDs
	SSM acionado com 10% de surto de importação e com tarifa extra entre 30% e 45%, para PEDs
	SSM acionado com 40% de surto importador e tarifa extra de 15%, para EUA
Apoio Doméstico	Redução dos subsídios distorcivos. EUA: US\$ 14,5 bilhões; e UE: US\$ 24 bilhões

Tabela 1: Pacote de Julho de 2008. Fonte: Carvalho (2010); WTO (2012)

O Brasil aceitou Pacote de Julho proposto pela OMC e se afastou da coalizão do G-20. A proposta do Pacote atendia aos interesses domésticos e esse foi o principal motivo que impulsionou o País. Além disso, o aumento das divergências na coalizão e as pressões do agronegócio brasileiro influenciaram na decisão do Brasil de deixar a coalizão.

¹⁹² Nesse período, as organizações privadas brasileiras, representantes do agronegócio, passaram a defender o afastamento do Brasil da coalizão do G-20.

A intensificação das divergências entre os interesses ofensivos e defensivos dentro do G-20 e as resistências domésticas ao desempenho do Brasil colaboraram para erodir a capacidade do Brasil de continuar a negociar no nível internacional por meio da coalizão e levaram o Brasil a aceitar a proposta da OMC, bem como expressaram os limites de seu contexto doméstico (CARVALHO, 2010, p. 434).

Por considerar que a proposta da OMC não atendia aos seus interesses em SSM e que os níveis de apoio doméstico em países desenvolvidos permaneciam elevados¹⁹³, a Índia não aceitou o Pacote proposto pela OMC. De acordo com Entrevistado do MAPA (2012), as diferenças nos posicionamentos entre EUA e Índia sobre esses dois pontos levaram ao fracasso das negociações agrícolas em 2008. Enquanto os EUA não aceitavam que se estabelecessem tarifas maiores para os exportadores domésticos, a Índia visava ao estabelecimento de um mecanismo frouxo, que permitisse a elevação de suas tarifas, inclusive acima dos níveis então consolidados.

O posicionamento defendido pela Índia seria prejudicial ao Brasil, pois permitiria a elevação das tarifas a um nível superior ao consolidado na Rodada Uruguai e isso afetaria o acesso a mercados dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, de acordo com Entrevistado do MAPA (2012), “em 2008, o Brasil preferiu deixar que os EUA e a Índia divergissem em suas opiniões. O MAPA achou bom o desgosto da Índia. Era melhor ter os EUA brigando pelos nossos interesses”.

De acordo com Flávio Damico (2008¹⁹⁴), Ministro-conselheiro na Representação Permanente do Brasil junto à OMC:

Cabe ter presente que, em reunião ministerial que tratava de todos os temas negociadores de modo horizontal, em momento de tomada de decisões, seria praticamente impossível que as opiniões dos membros do agrupamento se encontrassem alinhadas em todo o espectro de temas sob o *single undertaking*. Em realidade, a concepção original do G-20 viu-se respeitada, na medida em que o agrupamento limitava sua coordenação aos temas de agricultura. Ainda assim, nem todo o escopo negociador em agricultura estava coberto, uma vez que alguns temas nessa área se encontravam na alçada de outras coalizões, que tomaram a liderança desses debates, como era o caso do G-33, especialmente interessado nos temas dos produtos especiais e do mecanismo especial de salvaguarda para os PEDs.

No que se refere à composição do G-20, a coalizão era integrada por países com interesses similares quanto à regulamentação e à abertura do comércio agrícola por parte dos

¹⁹³ De acordo com Carvalho (2010), juntamente com a Índia, mais de cem países recusaram o Pacote de Julho de 2008, dentre eles o G-33, o Grupo ACP, composto por países da África, Caribe e Pacífico, os países africanos e as economias vulneráveis.

¹⁹⁴ Entrevista ao ICTSD. Disponível em <<http://ictsd.org/i/news/pontes/109450>>. Acesso em 02 jul. 2012.

países desenvolvidos. Alguns de seus Membros, no entanto, participavam do G-33 e posicionavam-se de forma defensiva em relação aos seus mercados domésticos. Com base nisso, a coalizão incluiu em suas propostas a proteção aos mercados internos. Isso afetava diretamente os interesses do Brasil, posto que os países em desenvolvimento respondem por quase a metade das suas exportações.

O fato de o Brasil ter liderado e participado ativamente no G-20 fortaleceu o seu *status* no Sistema Multilateral de Comércio. O País passou a ser incluído em todos os mecanismos de negociação, inclusive nos mais restritos. Isso reflete a sua influência e prestígio na organização. Ao longo das negociações, verificou-se a transformação do perfil negociador brasileiro, que, além de angariar maior credibilidade, passou desempenhar o papel de “interlocutor indispensável para se alcançar um acordo aceitável na complexa estrutura da negociação agrícola e para o equilíbrio geral da Rodada de Doha¹⁹⁵”.

Nesse esforço, foi necessário ao Brasil adequar seus posicionamentos externos aos interesses protecionistas de alguns integrantes da coalizão, como Índia e China. Essa adequação provocou grande insatisfação dentre os atores domésticos representantes do agronegócio. Como resultado, o País se afastou da coalizão, em 2008, quando aceitou o Pacote de medidas proposto pela OMC. Para melhor compreender os posicionamentos adotados pelo Brasil, é fundamental analisar o processo decisório doméstico que moldou a atuação brasileira. Desse modo, passa-se, agora, à análise da formulação dos posicionamentos brasileiros, a partir de uma perspectiva doméstica.

4.3 A Formulação das Posições Brasileiras para as Negociações Agrícolas da Rodada Doha

Neste item, será considerada, primeiramente, a composição da unidade de decisão que estruturou os posicionamentos brasileiros nas negociações agrícolas da Rodada Doha, a partir da criação do Grupo Técnico Informal (GTI), em 2003. Com base nesses dados, passar-se-á à análise da interação entre os diferentes atores, tanto representantes do Estado como da sociedade civil, que participaram da formulação e implementação dos posicionamentos brasileiros nas arenas do G-20 e da OMC.

4.4 A Unidade de Decisão

¹⁹⁵ Carta de Genebra, ano 4, n. 6, setembro de 2005.

A Unidade de Decisão para as negociações agrícolas da OMC, entre 2003 e 2008, constituiu-se no Grupo Técnico Informal (GTI). Essa esfera decisória serviu de arena para a discussão e formulação de posições adotadas pelo Brasil. O GTI foi integrado por representantes do Estado e da sociedade civil. Dentre os primeiros¹⁹⁶, destacam-se o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento (MAPA), e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Já os representantes da sociedade civil foram a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais (ICONE), e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), conforme o ilustrado o organograma abaixo:



Figura 6 – Organograma Unidade de Decisão da Rodada Doha/OMC

A composição da Unidade de Decisão denota o estabelecimento prévio de uma rede de articulação entre atores com interesses heterogêneos no tocante à agricultura. De um lado, os posicionamentos ofensivos, sustentados pelo MAPA, vocalizavam os interesses do agronegócio, representados por ICONE e CNA. De outro, o MDA externalizou as posições defensivas da agricultura familiar, junto à CONTAG. O MRE, por sua vez, buscou o consenso entre os atores, mas não seguiu um posicionamento linear ao longo das negociações. Além dos constrangimentos domésticos, o Itamaraty considerou as pressões internacionais, tanto do G-20 como da lógica das negociações da OMC.

¹⁹⁶ Em relação aos atores, a CAMEX, que seria órgão *de jure* com competência para a definição das posições do Brasil nas negociações internacionais não teve peso no processo decisório das negociações agrícolas. Nas reuniões mensais desse órgão, o tema era apresentado apenas a título informativo (RAMANZINI, 2009; ENTREVISTADO MDA, 2018).

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) é o órgão do Poder Executivo federal com competência atribuída pela Constituição para auxiliar o Presidente da República. Suas funções compreendem a execução da política externa brasileira, a manutenção de relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais, além e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior. Seu papel na definição dos posicionamentos brasileiros decorre da conjugação da autorização formal da Presidência com a *expertise* da diplomacia em relação às questões internacionais.

No GTI, seu papel fundamental consistia no controle das informações que seriam utilizadas para definir as posições, juntamente com a coordenação dos canais necessários para executar as decisões. Nesse caso, o MRE, contou com o apoio do Presidente da República na definição das estratégias a serem adotadas, tanto em relação aos grupos domésticos, como em relação ao G-20. Esse ator não teve um posicionamento fixo e linear ao longo das negociações, mas buscou consenso entre os atores domésticos, sem desconsiderar o cenário externo.

O MAPA é o órgão responsável pela gestão de políticas públicas de estímulo ao agronegócio e tem como missão “promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira”. Com vistas a concretizar sua missão, estabelece políticas voltadas à ampliação do agronegócio, que agregam aspectos mercadológicos, tecnológicos, científicos, organizacionais e ambientais para atendimento dos consumidores nacionais e do mercado internacional.

Esse ministério é organizado em secretarias responsáveis pelos diferentes setores do agronegócio. Dentre essas, destaca-se a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI), criada em 2005, para atender às demandas do setor agropecuário. Sua criação teve como objetivo estabelecer apoio institucional e mecanismos para assegurar a inserção desse setor no mercado internacional. Os funcionários dispõem de conhecimentos técnicos destacados em relação às negociações agrícolas internacionais.

A CNA inclui diversas associações privadas e lideranças políticas e rurais do Brasil. Sua missão é representar, organizar e fortalecer o setor agrícola nacional, por meio do estímulo ao seu desenvolvimento econômico e social. A Confederação atua na defesa dos interesses do agronegócio junto ao Governo Federal e nas demais instâncias, como o Congresso Nacional e os tribunais superiores do judiciário. Em relação às negociações internacionais, dispõe de duas instâncias específicas, o Departamento de Assuntos Internacionais e de Comércio Exterior e a Comissão Nacional de Comércio Exterior.

Por sua vez, o ICONE, criado em 2003, é uma organização não governamental de referência em estudos e projetos voltados ao agronegócio. O instituto pode ser definido como

um *think tank* e é formado por especialistas altamente capacitados nos segmentos de agricultura, política comercial e negociações internacionais. Essa entidade teve papel de destaque nas negociações agrícolas da Rodada Doha e trabalhou em estreita cooperação e alinhamento com o MAPA, por meio da realização de trabalhos técnicos e de formulação de propostas para as posições brasileiras no âmbito do sistema multilateral de comércio.

Esses três atores, MAPA, CNA e ICONE, tiveram posicionamentos alinhados durante o período de negociações. Considerando-se a sua aproximação com agronegócio e o fato de que o Brasil é fortemente competitivo nesse setor, o grupo se posicionou a favor da liberalização do comércio agrícola mundial. Seu objetivo era o cumprimento do Mandato de Doha, que contempla o aumento expressivo em acesso a mercados, redução do apoio doméstico e eliminação progressiva dos subsídios às exportações.

Em relação aos interesses protecionistas, entendiam que o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai já contemplava os pequenos agricultores, por meio do Tratamento Especial e Diferenciado (S&D), de modo que a agricultura familiar não sofreria danos, posto que o Brasil é um país em desenvolvimento¹⁹⁷. Assim, esse grupo buscou preservar a garantia desse pilar pelo fato de enquadrar a agricultura familiar.

Por outro lado, os representantes do agronegócio se opuseram a categorias de produtos especiais (PEs) e ao Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM)¹⁹⁸. A justificativa desse posicionamento reside no fato de que o requerimento desses benefícios não traria prejuízos aos pequenos agricultores, mas, sim, às exportações agrícolas brasileiras destinadas aos países em desenvolvimento. Essas correspondem, aproximadamente, à metade dos mercados de destinos dos produtos agrícolas (JALES, 2007).

Dentre os atores com interesses protecionistas, destacam-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a CONTAG. O MDA foi criado em 2000, durante o Governo Fernando Henrique, como resposta aos tumultos causados entre trabalhadores rurais e proprietários rurais. Sua criação visava a estabelecer um canal com força política capaz de conter os movimentos sociais organizados¹⁹⁹.

¹⁹⁷ De acordo com as regras do AsA, os PEDs podem receber tratamento especial e diferenciado (S&D), por meio de concessões comerciais não recíprocas e de disciplinas e obrigações específicas. A agricultura familiar se enquadra nessa medida.

¹⁹⁸ Para Jank e Tachinardi (2006), funcionários do Instituto, esses instrumentos seriam um retrocesso nas negociações, porque iriam frontalmente contra os interesses exportadores do Brasil, além de que, caso o Brasil os adotasse, serviriam como alavancas para manter os preços domésticos acima do mercado internacional, condenando a competitividade do setor.

¹⁹⁹ De acordo com Diverio (2011), o MDA passou a ser um canal voltado a congregar as atuações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra).

As atribuições do MDA consistem nos assuntos relacionados à reforma agrária e à promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural. Esse segmento é composto por agricultores familiares, pescadores e extrativistas artesanais, comunidades indígenas e quilombolas, famílias assentadas pela reforma agrária e grupos de trabalhadores rurais que demandam acesso à terra. Suas atividades se concentram na formulação de políticas para a promoção da agricultura familiar e da reforma agrária. Sob a gestão de Lula, este ator teve suas demandas fortalecidas, uma vez encontravam ressonância com as propostas de governo.

A CONTAG, por sua vez, é a maior entidade sindical de trabalhadores rurais do Brasil. Engloba 27 federações que reúnem cerca de 4 mil sindicatos rurais e 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras do campo. Seu papel é representar os trabalhadores rurais assalariados, os agricultores familiares, assentados pela reforma agrária ou não, e trabalhadores de atividades extrativistas.

Com as discussões sobre as negociações agrícolas da Rodada Doha, a CONTAG se desenvolveu nos temas de política externa e estabeleceu um leque de alianças e parcerias com outras entidades de interesses semelhantes na defesa da agricultura familiar, como REBRIP²⁰⁰, OXFAM²⁰¹, ACTIONAID²⁰², além do MDA, com o qual estabeleceu laços estreitos na formulação de posicionamentos no âmbito do GTI.

O MDA e a CONTAG passaram a fazer parte das discussões do GTI em 2005. Ambos defenderam o protecionismo do setor agrícola nas negociações internacionais, mediante a inclusão do tema da segurança alimentar e do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento em todos os pilares das negociações agrícolas. Buscaram, outrossim, o estabelecimento do mecanismo de salvaguardas especiais (SSM) e de proteção para produtos especiais (PEs), sob o entendimento de que a abertura comercial pode elevar o volume de importações e diminuir os preços de produtos que são relevantes para a manutenção da renda de pequenos agricultores.

Esses dois atores não contavam com uma estrutura técnica adequada, como nos casos da CNA e do ICONE, que elaboram estudos e subsidiam essas entidades²⁰³. Nesse sentido, o respaldo técnico para a formulação de posicionamentos, ao longo das negociações, foi um dos

²⁰⁰ Rede Brasileira de Integração dos Povos. É uma articulação entre ONGs, movimentos sociais, entidades sindicais e associações profissionais, que atuam em assuntos de política externa, na busca de uma sociedade pautada no desenvolvimento sustentável.

²⁰¹ ONG de nível internacional, voltada ao combate à pobreza.

²⁰² ONG voltada à erradicação da pobreza, por meio do empoderamento dos pobres e de suas organizações.

²⁰³ Isso tornou as posições defendidas qualificadas e com maior respaldo técnico.

elementos que favoreceu os interesses liberalizantes do agronegócio e permitiu que as decisões do Brasil, na maior parte do tempo²⁰⁴, estivessem alinhadas com os interesses desse setor.

Entrevistado do MDA (2018) esclarece que o Ministério não possuía conhecimentos especializados nem uma assessoria internacional. Buscou-se, dentro do órgão, quem tivesse qualquer afinidade com as questões internacionais para tomar frente. O Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, então, convocou Laudemir Müller, economista, para trabalhar com a agenda internacional por meio período. Constituiu-se, igualmente, parceria com a REBRIP e isso permitiu que O MDA aproveitasse muito do conhecimento já acumulado pela sociedade civil para começar a entender o que eram as negociações. Somente depois disso constituiu-se uma assessoria internacional.

No próximo item, buscar-se-á analisar a interação entre os atores que compuseram a unidade de decisão ao longo das negociações e compreender como ocorreu o processo de formulação dos posicionamentos adotados pelo Brasil ao longo das negociações, com foco na atuação do Ministério de Relações Exteriores.

4.5 A Interação Entre os Atores Domésticos na Formulação dos Posicionamentos Brasileiros

Ao longo das negociações agrícolas da Rodada Doha, foi possível perceber, no ambiente doméstico, uma forte interação entre os atores da burocracia executiva federal e os representantes da sociedade civil, tanto dos segmentos do agronegócio como da agricultura familiar. Os atores mencionados acima compuseram o Grupo Técnico Informal, no qual os posicionamentos brasileiros foram definidos.

Os Entrevistados do MAPA, CAMEX (2012) e MDA (2018) têm entendimentos semelhantes sobre três pontos principais: i) há uma interação crescente entre as pastas ministeriais do Poder Executivo federal na formulação da política externa econômica, assim como maior abertura aos grupos organizados da sociedade civil; ii) o MRE não tem conhecimentos técnicos em todas as áreas abrangidas pela agenda externa do País e, por isso, necessita de subsídios de outros ministérios; e iii) as decisões estão concentradas nesse órgão.

Esse entendimento ajuda a explicar a falta de linearidade nos posicionamentos brasileiros ao longo das negociações agrícolas, visto que refletiram a busca do MRE em atender

²⁰⁴ Como se verá a seguir, houve um hiato, a partir de 2005, em que o Brasil incluiu algumas das demandas do MDA e da CONTAG nos seus posicionamentos, em relação a SSM e PEs. Uma possível motivação do Brasil para isso pode ter sido a necessidade de acomodação das divergências entre os Membros G-20, com vistas a fortalecer a coalizão.

os interesses de cada momento do Brasil, buscando harmonizar os constrangimentos domésticos e os internacionais, tanto no âmbito da coalizão do G-20, como na esfera do sistema multilateral de comércio.

O GTI, inicialmente, estava composto por MRE, MAPA, CNA e ICONE. Os posicionamentos do Brasil, portanto, estavam em alinhamento com os interesses do agronegócio. Entrevistado da Secretaria de Relações Internacionais do MAPA, assinala que as propostas técnicas discutidas no GTI eram, em sua maioria, previamente elaboradas pelo MAPA, com o apoio técnico dos funcionários do ICONE. Em 2003, após a Reunião de Cancún, esse alinhamento pode ser percebido pelo contentamento do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em ofício enviado ao chanceler Celso Amorim:

Dirijo-me a Vossa Excelência para apresentar meus efusivos cumprimentos pela sua brilhante atuação no comando da Delegação Brasileira na V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, transcorrida em Cancun-México. À decisiva e competente ação empreendida por Vossa Excelência, que propiciou ao Brasil assumir a liderança dos países em desenvolvimento²⁰⁵.

A iniciativa de liderar a formação do G-20 estava inserida na estratégia de fortalecer o Brasil nas negociações, tendo em vista da estreita margem de manobra frente aos EUA e à UE. Com isso, o País se fortaleceu, a partir de 2003, e conseguiu com que alguns de seus interesses fossem atendidos, como a não aprovação da proposta conjunta americano-europeia, além de evitar que alguns países em desenvolvimento, com destaque à Índia e à China, se juntassem a essas potências.

Para tanto, foi necessário adequar seus posicionamentos para manter o Grupo coeso. Isso ficou nítido no caso da inclusão de itens protecionistas na agenda, compreendidos no Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) e Produtos Especiais (PEs). Ambos afetavam os interesses liberalizantes dos atores que compunham a unidade decisória doméstica, o GTI, notadamente MAPA, CNA e ICONE.

A estratégia então adotada pelo MRE, juntamente com a Presidência da República²⁰⁶, foi a inclusão do MDA, em 2005, na CAMEX e no GTI. Com isso, foi possível justificar, com base no argumento de um ator doméstico presente numa instituição *de jure* responsável pela condução da política comercial externa e no âmbito de discussão dos posicionamentos, a incorporação de propostas defensivas do G-20.

²⁰⁵ Ofício no. 101 GM-MAPA para MRE. 01/10/2003.

²⁰⁶ No período analisado neste capítulo, o Governo Lula buscava atender os interesses da reforma agrária e dos pequenos agricultores.

No mesmo ano, além da inclusão do MDA, a CONTAG passou a integrar o GTI, permitindo que a sociedade civil também estivesse representada. As mudanças de posicionamentos do Brasil, a partir de 2005, podem ser explicadas por três motivos: o esforço em manter a coalizão, o alinhamento do Ministro de Relações Exteriores com o Presidente da República, e o aumento da pressão dos grupos domésticos voltados à agricultura familiar.

O então Presidente, Lula da Silva, recomendou o estabelecimento de um consenso entre os diferentes segmentos da agricultura, de modo que todos os interesses fossem contemplados (DIVERIO, 2011). A recomendação do Presidente, aliada ao interesse do MRE em justificar seus posicionamentos em função da coalizão do G-20, permitiu que os representantes da agricultura de subsistência tivessem abertura no Governo para defender seus posicionamentos em relação às negociações agrícolas da Rodada Doha. Nessa mesma linha, Entrevistado do MDA (2018) assinala que:

Lula assumiu a dualidade da agricultura brasileira para dentro do Governo. Esse movimento tem a ver com seu histórico de líder sindicalista. Basicamente, ele tinha experiência em negociar, trazer os diferentes lados e buscar um consenso. Como Presidente, ele fez isso: trouxe os agricultores familiares e o agronegócio, ou seja, diferentes visões sobre economia e sociedade. O Presidente trazia os diferentes, mas não fazia a arbitragem de determinar o caminho. Se houvesse conflito, ele não dizia para qual lado seguir, mas colocava os diferentes para dialogar até que se chegasse a uma posição.

Em 2004, antes de o MDA ser incluído na CAMEX e no GTI, esse Ministério já vinha pressionando o MRE, buscando que seus interesses fossem atendidos. Em Ofício enviado ao Secretário Geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães, o Secretário Executivo do MDA, Guilherme Cassel, ressalta a importância prioritária dos interesses da agricultura familiar para o Governo Lula e pede que esses sejam levados às negociações multilaterais:

Como é de conhecimento de Vossa Excelência, o fortalecimento da agricultura de base familiar – que responde por mais de 70% de todos os empregos do campo e é responsável por 60% da produção de alimentos – e a reforma agrária, são políticas fundamentais para o desenvolvimento de nosso país e por isso prioridades do Governo Lula. (...) Contudo, alguns aspectos da política comercial externa não têm guardado coerência com as prioridades da política de desenvolvimento nacional. (...) As recentes negociações de Genebra que estão consolidadas no chamado “pacote de julho”, incorporam interesses importantes da política brasileira para a agricultura familiar e para a reforma agrária, assim como também para os demais países do G-20. Estes interesses estão em sua maioria incorporados no tratamento especial e diferenciado, como é o caso do pilar de “acesso a mercado” e “apoio doméstico”. Por isso, é fundamental que seja mantida posição inflexível em relação às pressões de reclassificação dos países exportadores líquidos de produtos agrícolas. Importante salientar que se houver uma nova classificação, o Brasil perderia sua condição de

tratamento especial e diferenciado e por consequência os interesses da agricultura familiar e reforma agrária seriam afetados negativamente²⁰⁷.

Tendo em vista a necessidade de preparar os posicionamentos do Brasil para a Reunião Ministerial de Hong Kong, as reuniões do GTI se tornaram mais frequentes. À medida que o processo decisório passava a levar em conta os interesses protecionistas, refletidos nas demandas do MDA e da CONTAG, os representantes do agronegócio intensificaram suas pressões. Para esse setor, o Brasil deveria manter seus posicionamentos liberalizantes e buscar maior acesso aos mercados dos países em desenvolvimento, em especial Índia e China. Quanto a isso, Ramanzini afirma que:

Caso esta demanda fosse atendida certamente a manutenção do G- 20 teria encontrado maiores dificuldades, já que o equacionamento interno de um grau modesto de ambição em acesso a mercados dos países em desenvolvimento foi uma concessão importante que o Brasil fez para a atuação em conjunto (RAMANZINI, 2009, p. 105).

De acordo com o autor, a atuação brasileira em relação à coalizão esteve atrelada à busca de um papel relevante no cenário internacional. Assim, considerando-se que, na esfera do Sistema Multilateral de Comércio, havia uma assimetria de poder em que o Brasil *per se* não tinha uma posição importante, a preocupação com os seus interesses unilaterais poderia inviabilizar os ganhos advindos da atuação por meio da coalizão. Durante parte do período das negociações, havia a percepção, entre os principais tomadores de decisão, de que os ganhos, tanto políticos como econômicos, de atuar em conjunto seriam maiores do que os possíveis ganhos da atuação unilateral do país, priorizando seus posicionamentos liberalizantes.

Após a Reunião Ministerial de Hong Kong, as reuniões do GTI foram reduzidas e as propostas protecionistas cada vez mais levadas em consideração. Diante desse quadro, o Presidente da Comissão de Comércio Exterior da CNA apresentou a proposta de criação de um Ministério Extraordinário de Comércio Exterior, com a função de coordenar o processo de formulação de políticas de comércio exterior. O intuito dessa proposta seria desvincular a diplomacia da política comercial (RAMANZINI, 2009).

Aos representantes do agronegócio era primordial que o Brasil demandasse abertura nos três pilares das negociações agrícolas. Para eles, as medidas protecionistas, como tratamento especial e produtos especiais, não fariam diferença no mercado doméstico. Por outro lado, sua adoção dessas medidas, pelos demais países em desenvolvimento, prejudicaria as

²⁰⁷ Ofício no. 626/SE-MDA para MRE. 30/06/2004

exportações brasileiras, uma vez que esse grupo responde a mais da metade dos mercados aos quais se destinam os produtos agrícolas nacionais.

O apoio que o Brasil concedeu a essas demandas de alguns países da coalizão se justifica pela importância da manutenção da coesão do grupo, assim como em função das demandas dos grupos domésticos com forte ligação com o então Presidente da República. De acordo com funcionário do MDA (2009): “eu tenho absoluta convicção que o Itamaraty e a diplomacia brasileira não constituiriam o G-20 se não houvesse um presidente como o Lula²⁰⁸”.

A atuação do Brasil em relação ao G-20, inicialmente, esteve atrelada aos constrangimentos das negociações. Entretanto, a manutenção da coalizão apresentou também aspectos dos interesses da Presidência:

A questão da origem do G-20 remete mais à própria lógica da negociação, à situação que se configurava naquele momento, que era claramente desfavorável ao Brasil ou a agricultura brasileira, e, não propriamente a uma questão de governo. Já a manutenção da coalizão, o esforço brasileiro nesse sentido, certamente tem relação com aspectos da lógica da política doméstica, a partir de 2003, que se conjuga com a capacidade de adaptação da diplomacia às mudanças de governo, e, com as noções de autonomia e desenvolvimento, que são formadoras do padrão de respostas brasileiros às questões internacionais (RAMANZINI, 2009, pp. 114-115).

No final de 2007, o Ministério de Relações Exteriores voltou a se aproximar dos posicionamentos do agronegócio. Isso pode ser percebido pelo descontentamento do MDA em relação ao posicionamento assumido pelo Brasil, representado pelo MRE, nas reuniões do Sistema Multilateral de Comércio:

Causou-me surpresa e preocupação a posição expressada pelo MRE como posição brasileira de que não seria aceitável que o Mecanismo de Salvaguarda Especial pudesse aplicar tarifa adicional (remédio contra surto de importações) que ultrapasse a Tarifa Consolidada na Rodada Uruguai pelo país acionador da medida. (...) Dessa forma, destaco que essa posição que vem sendo expressa pelo Itamaraty não reflete uma proposta que atenda aos interesses da agricultura familiar brasileira, sendo que, nesse sentido, solicito reavaliar o posicionamento²⁰⁹.

Chama a atenção nessa correspondência, enviada pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, a referência à cópia enviada a Marco Aurélio Garcia, Assessor Internacional do Presidente da República. Todas as outras correspondências analisadas, enviadas pelos atores participantes do GTI ao MRE, não faziam menção de cópia a outro participante de fora das discussões. Isso pode ser um indício de que o hiato do posicionamento

²⁰⁸ Entrevista concedida a Ramanzini (2009, p. 113), em 20/05/2008, em Brasília.

²⁰⁹ Aviso no. 115/2007/MDA. Para Celso Amorim, com cópia para Marco Aurélio Garcia, Assessor Internacional do Presidente da República. De: Guilherme Cassel, Ministro do MDA. 27/11/2007.

brasileiro, entre 2005 e 2007, tenha influência dos posicionamentos do então Presidente da República e seus compromissos assumidos com a reforma agrária e com a agricultura familiar.

As pressões do agronegócio, antes da Reunião Miniministerial de 2008, aumentaram significativamente. Seus representantes encaminharam Ofício ao chanceler Celso Amorim, no qual pediam a defesa de seus interesses.

As entidades representativas do setor estão empenhadas em apoiar o Governo brasileiro nos esforços que promovam a liberalização do comércio agrícola mundial, em cumprimento ao Mandato de Doha. (...) o agronegócio brasileiro, responsável por 24% do PIB brasileiro, 37% dos empregos, 36% das exportações e pela totalidade do saldo comercial, deve ser considerado segundo a importância que representa. O setor mais competitivo da economia brasileira não pode ser prejudicado pela resistência à maior abertura comercial de setores de menor competitividade. Esse é o compromisso de todas as entidades do agronegócio e deve ser o compromisso do Brasil. (...) Vale lembrar que o desenvolvimento é o objetivo primordial da Rodada Doha e que a agricultura é um dos setores que mais pode contribuir para esse objetivo. (...) Nesse sentido, o setor privado agrícola manifesta sua expectativa de uma conclusão exitosa da Rodada Doha e confia que o Governo brasileiro atuará de forma consistente, coerente com as demandas do setor que mais potencial possui para trazer resultados econômicos para o Brasil²¹⁰.

Na Reunião de julho 2008, o Brasil não aderiu à proposta do G-20, encabeçada por Índia, China e Indonésia, e aceitou o Pacote proposto pela OMC, que estava aquém das demandas dos indianos em SSM e acesso a mercados. Entende-se que os interesses domésticos do Brasil foram mais fortes que as motivações iniciais que levaram à formação da coalizão. Assim, a decisão brasileira pode ser explicada com base nos constrangimentos domésticos, posto que a pressão dos representantes do agronegócio aumentara significativamente, e no interesse nacional, no sentido de que o MRE considerou os possíveis prejuízos que a adoção de mecanismos defensivos poderia trazer ao setor de maior peso econômico para o Brasil.

As pressões domésticas influenciaram o comportamento dos representantes brasileiros sob dois pontos de vista. Em primeiro lugar, os grupos de interesse do setor agrícola respaldaram o desempenho do Brasil e deram apoio técnico à formulação da posição brasileira. Assim, proporcionaram credibilidade ao Brasil junto ao G-20 e ao contexto negociador internacional mais amplo. Em segundo lugar, os grupos também manifestaram ressalvas sobre a evolução do processo negociador (CARVALHO, 2010, p. 407).

²¹⁰ Ofício no. 231/2008 – CNA 15/07/2008. Ressalte-se que o documento foi assinado pelas seguintes entidades: Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), Associação Brasileira de Produtores e Exportadores de Frango (ABEF), Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIPECS), Associação Brasileira dos Produtos de Algodão (ABRAPA), União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA), Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE).

Como foi abordado ao longo do capítulo, os posicionamentos do Brasil se modificaram em alguns aspectos a partir da Reunião Ministerial de Hong Kong, em 2005. Nesse período, assumiram-se posicionamentos defensivos, como a inclusão de mecanismo de salvaguarda especial e de produtos especiais. Essa alteração atendia às demandas da coalizão e, ao mesmo tempo, de dois novos atores que passaram a fazer parte do GTI, MDA e CONTAG, sob a influência do então Presidente Lula.

Essa alteração fomentou, entre os representantes dos interesses do agronegócio, grande insatisfação. Com isso, esse grupo passou a pressionar para que os posicionamentos brasileiros retornassem ao ponto de origem. A insatisfação atingiu seu ponto alto com o Ofício²¹¹ enviado ao chanceler Celso Amorim, em nome de diversas entidades do segmento do agronegócio, às vésperas da Reunião Miniministerial de julho de 2008.

Assim, a conjunção entre a intensificação dos desacordos entre os atores domésticos e as divergências no âmbito do G-20 suprimiu a capacidade do Brasil de seguir negociando por meio da coalizão. A partir disso, diante da necessidade de preservar os interesses nacionais, o Brasil se afastou da proposta conjunta do grupo e aceitou o Pacote de Julho, proposto pela OMC.

Este capítulo buscou demonstrar que a atuação do Brasil nas negociações da Rodada Doha foi fruto de um processo decisório permeado por diferentes atores. Verificou-se a participação de atores estatais, enquadrados na burocracia executiva federal, MRE, MAPA e MDA; e de atores da sociedade civil, CNA, CONTAG e ICONE. Sua interação ocorreu na arena do Grupo Técnico Informal (GTI). O embasamento técnico para os posicionamentos do Brasil foi elaborado, em grande medida, pelo MAPA e pelo ICONE. O MRE, por sua vez, desempenhou o papel de negociador oficial na esfera internacional e foi responsável pelas decisões políticas.

De acordo com Entrevistado do MAPA (2012), “o MRE tem um peso muito alto, são os negociadores oficiais”, o que reitera o argumento sobre a centralidade deste ator no processo decisório. No entanto, o Entrevistado argumenta que, no caso das negociações agrícolas, em função da alta complexidade do tema, o MRE, sozinho, não tinha capacidade técnica para apresentar posicionamentos robustos. Esse fator justifica a participação de outros atores com conhecimentos técnicos de ponta, como foi o caso do MAPA e do ICONE.

A participação do MDA e da CONTAG no GTI, por outro lado, pode ser considerada a partir do peso político de decisão do MRE e da sua aproximação com o Presidente da

²¹¹ Idem.

República, uma vez que esses dois atores passaram a participar da esfera decisória por uma decisão conjunta entre o MRE e o Presidente. Essa decisão baseou-se na importância de ter atores domésticos com interesses protecionistas para respaldar os posicionamentos brasileiros diante do G-20 e o alinhamento com a demanda do então Presidente, no sentido de privilegiar os grupos voltados à agricultura familiar. Desse modo, a participação desses atores pode ser explicada em função das pressões do Presidente Lula e da própria lógica do G-20.

A origem do G-20 esteve atrelada à busca do Brasil por um papel relevante no sistema multilateral de comércio e por atender aos interesses domésticos de liberalização do comércio agrícola internacional. A criação do Grupo ocorreu quando a margem de manobra do Brasil estava reduzida em função do contexto restritivo das negociações.

Esse contexto se caracterizava, por um lado, pelo fato de que EUA e CE não se dispunham a fazer concessões para liberalizar seus mercados agrícolas e de reduzir os subsídios domésticos. Por outro, o Brasil temia que alguns países em desenvolvimento, notadamente Índia e China, se alinhassem às propostas europeias. Além disso, o Grupo de Cairns, coalizão integrada pelo Brasil, vinha enfrentando, desde o segundo semestre de 2002, dificuldades na coordenação de posicionamentos entre os Membros.

A manutenção da coalizão e a modificação dos posicionamentos do Brasil, se respaldaram tanto na busca por manter os países da coalizão aglutinados, uma vez que ela fortalecia os posicionamentos brasileiros, como na lógica da política doméstica, a partir da inclusão do MDA e da CONTAG na arena decisório. Além disso, Cason e Power (2006), entendem que o aumento da diplomacia presidencial no Brasil, bastante acentuado no Governo Lula, tornou a política externa mais sujeita às demandas do Presidente, passando a refletir suas conexões e convicções pessoais.

Em 2008, por fim, o Brasil retornou aos tradicionais posicionamentos liberalizantes. Isso se deveu ao aumento da pressão do agronegócio e à percepção do Governo de que a aceitação da inclusão das demandas protecionistas, em relação a SSM e PEs para países em desenvolvimento, prejudicaria consideravelmente as exportações brasileiras para esses países, tendo em vista o volume exportado para esse grupo.

Isso pode ser entendido com base na concepção de que os países buscam maximizar os ganhos domésticos na esfera internacional. Isto é, a partir do momento que os tomadores de decisão perceberam que a adoção dessas medidas prejudicaria o setor de maior expressão para a economia brasileira, decidiram abandonar a coalizão e priorizar o atendimento das demandas do agronegócio. O próximo capítulo apresentará uma análise comparada, com base na Teoria

da Unidade de Decisão (HERMANN e HERMANN, 1989), sobre a atuação do Brasil nas Rodada Uruguai e Doha, com ênfase no processo decisório na arena doméstica.

CAPÍTULO 5 – POSICIONAMENTOS DO BRASIL NAS RODADAS URUGUAI E DOHA: UMA ANÁLISE COMPARADA

Com base no referencial teórico de Análise de Política Externa, sobretudo no conceito de Unidade de Decisão de Hermann e Hermann (1989) e Hermann (2001), este capítulo pretende analisar, comparativamente, o processo decisório que delineou a atuação do Brasil nas negociações agrícolas das Rodadas Doha e Uruguai. Serão avaliadas as unidades decisórias dos dois períodos, considerando-se as diferenças e semelhanças da definição dos posicionamentos adotados.

Buscar-se-á, igualmente, responder às questões norteadoras propostas no início deste estudo, quais sejam: i) como o avanço do processo de redemocratização e as reformas institucionais impactaram no processo decisório de política externa brasileira? ii) qual foi o papel do Ministério de Relações Exteriores no processo decisório para as negociações das Rodadas Uruguai e Doha e como se deu a interação com os diferentes atores? e iii) houve “descentralização” e “horizontalização” do processo decisório?

5.1 Análise de Política Externa e Unidade de Decisão: processo decisório para as Rodadas Uruguai e Doha.

A Análise de Política Externa (APE) parte do entendimento de que a atuação dos Estados na arena externa é determinada não apenas pela estrutura internacional, mas, igualmente, é resultado da dinâmica interativa entre os ambientes doméstico e internacional. Essa subárea de Relações Internacionais concentra-se no complexo processo doméstico de tomada de decisões de política externa, levando em conta atores, instituições, preferências e regras decisórias (FIGUEIRA, 2009, 2011; HAGAN 1995; HUDSON, 2014)

Para Hill (2003), a formulação da política externa consiste em um complexo processo de interação entre atores, incorporados em diferentes estruturas. Assim, o entendimento dessa área não pode prescindir do contexto doméstico no qual surge. O ponto de partida para a análise dos dilemas da atuação internacional, portanto, deve ser o processo decisório, considerando-se os agentes e as estruturas:

Any analysis of this activity needs to focus in turn on the political dimension, where named individuals have formal responsibility for foreign policy, on the associated bureaucracies, which provide so much of the continuity and expertise which make action meaningful, and on the problem of rationality, or the capacity to pursue objectives in a logical, intentional manner in what is a particularly inchoate

environment. Finally, foreign policy actions cannot be understood without an appreciation of their implementation phase, which is at least as important as that of decision making, given that outcomes are so often markedly different from original intentions (HILL, 2003, p. 51).

A formulação da política externa é um processo complexo de interação entre diferentes atores, incorporados em uma ampla gama de estruturas. Sua interação é um processo dinâmico, levando à constante evolução de atores e estruturas. Para Hill (2003), a política externa não pode ser abstraída do contexto doméstico no qual se origina, uma vez que esta não existiria sem sociedade doméstica e sem Estado.

Dentre as abordagens de Análise de Política Externa, Hermann e Hermann (1989) e Hermann (2001) desenvolveram a teoria da unidade de decisão. Segundo os autores, a unidade de decisão pode ser definida como a entidade que tem tanto a habilidade de conceder ou de negar recursos governamentais para assuntos externos, como o poder ou autoridade para impedir que outras entidades do governo revertam sua posição sem custos significativos. Essa entidade pode ser composta por um indivíduo, um grupo de indivíduos ou múltiplos atores que detenham essas prerrogativas.

Embora a unidade de decisão possa mudar com a natureza do problema político e com o tempo, sua estrutura irá moldar a política externa de um Estado. Assim, a definição da unidade decisória, como salienta Farias (2007), é essencial para explicar os motivos que levam os tomadores de decisão a assumirem determinados posicionamentos, pois permite compreender como o poder de decisão se aloca entre os atores domésticos e quais preferências terão maior peso no processo de decisão.

Hermann e Hermann (1989), apesar de reconhecerem que as questões internacionais possam influenciar no comportamento dos Estados em sua política externa, consideram que essas influências são canalizadas por meio de uma estrutura política doméstica. Essa estrutura desempenha o papel de identificar, decidir e implementar a política externa e é composta por um conjunto de autoridades com capacidade de tomar uma decisão que não pode ser prontamente revertida. Esse conjunto de autoridades é denominado “unidade de decisão final²¹²”.

De acordo com os autores, o processo por meio do qual as escolhas se efetivam nem sempre se dá de maneira clara e precisa. O que ocorre, em geral, são etapas graduais e incrementais que se verificam ao longo de determinado período. Não se pode dizer que

²¹² Em inglês, o termo unidade de decisão final é utilizado como “*The ultimate decision unity*” em Hermann e Hermann (1989) e como “*Authoritative decision unity*”, em Hermann (2001).

determinado ator tomou uma decisão em uma data específica. Na prática, os momentos de decisão nem sempre ocorrem de forma visível a todos que participam do processo.

In the reality of governmental foreign policy making – as in any organization dealing with an array of different kinds of complex issues – it is extremely unlikely that there will be one recurrent set of policy makers who will handle all problems in the same way. A contingency approach to modeling how governments make foreign policy decisions is needed that indicates under what conditions alternative decision units will engage in one or another different types of processes (HERMMAN; HERMANN, 1989, p. 362).

Nesse sentido, o que ocorre em uma unidade de decisão pode gerar diferentes resultados e isso demonstra a necessidade de se analisar as decisões não somente como resultados políticos, mas como fruto de um complexo processo de interação entre atores com interesses nem sempre homogêneos. Em alguns casos, inclusive, é possível verificar uma decisão por não agir – não decisão²¹³ –, ao passo que, em outros, a preferência de uma parte pode dominar na decisão final.

A unidade de decisão pode variar²¹⁴ de acordo com a natureza do tema de política externa em questão. Assuntos de importância vital, como segurança, costumam ficar restritos às altas autoridades políticas. Outros assuntos, como os de cunho econômico, podem envolver diferentes organizações burocráticas e a decisão pode emergir de diferentes unidades de decisão. Na maioria das decisões de política externa, uma pessoa ou um grupo de pessoas se reúne para autorizar uma decisão e, nessa ocasião, constituem a unidade de decisão final (autoritativa).

Para cada tipo de unidade de decisão, uma informação importante permite que quem analise o caso saiba quando deve se concentrar apenas na unidade de decisão em si para compreender os posicionamentos apresentados na arena internacional e quando, por outro lado, deve procurar por fatores externos à unidade que influenciarão na decisão final. No primeiro caso, a dinâmica interna da unidade delinea a decisão e o processo se caracteriza por ser autossuficiente dentro da unidade. No segundo caso, a unidade é suscetível a pressões no processo de tomada de decisão.

²¹³ Os autores explicam que muitas questões que surgem para serem decididas, podem terminar sem uma decisão, tanto porque a oportunidade de decisão foi ultrapassada por outros eventos como porque não é do interesse de certos formuladores lidar com o assunto. Para maiores esclarecimentos sobre teoria da não decisão, v.f. Crenson (1971), *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*.

²¹⁴ Hermann e Hermann (1989) salientam que em alguns países, a mesma unidade de decisão final pode prevalecer quase em todas as questões de política externa. No entanto, a unidade pode mudar com a questão a ser considerada ou com a evolução do regime.

Margareth e Charles Hermann (1989) e Margareth Hermann (2001) destacam três possíveis modelos²¹⁵ de unidades de decisão final: a) o líder predominante: um indivíduo com capacidade de decidir sozinho ou de sufocar qualquer oposição; b) grupo único: um conjunto de indivíduos que coletivamente decidem o curso da decisão a ser tomada; e c) coalizão de atores autônomos: indivíduos, grupos ou representantes de instituições que podem atuar para o governo, mas nenhum dos quais, sozinho, pode decidir nem forçar o cumprimento da parte de outros.

Dentre esses modelos, o segundo – grupo único – dialoga com as unidades decisórias das quais se emaram os posicionamentos brasileiros para as negociações agrícolas do Sistema Multilateral de Comércio, nos dois períodos analisados. Esse modelo ocorre quando o governo não está estruturado em torno de um indivíduo apenas, mas de um grupo responsável por lidar com as decisões a serem tomadas. Esse grupo pode se configurar de diferentes formas, dependendo da sua alocação nas estruturas políticas e da natureza das decisões. Quando um grupo específico tem o encargo de tomar as decisões de política externa de um governo, a unidade de decisão final é a do grupo único.

De acordo com Hermann e Hermann (1989), esses grupos podem desenvolver suas atividades decisórias em torno de questões recorrentes. Seus membros, além de interesse, possuem conhecimento técnico sobre os assuntos em pauta. Uma situação que pode ser verificada é a criação de um grupo-chave em uma burocracia encarregada de lidar com a questão a ser tratada. As burocracias são organizadas em torno de temas específicos, como, por exemplo, o Ministério de Agricultura. Hermann (2001) salienta que, para a configuração de um grupo único, deve haver dois ou mais indivíduos que interajam entre si e coletivamente para tomar decisões.

Conforme o modelo de Hermann e Hermann (1989) os integrantes da unidade de decisão, além do interesse em influenciar nas decisões, possuem conhecimento técnico sobre os assuntos em pauta. Nesse sentido, o Ministério das Relações Exteriores utilizava a unidade decisória tanto para angariar conhecimentos técnicos de ponta e, desse modo, apresentar propostas robustas e bem fundamentadas nas duas arenas externas²¹⁶, como para justificar suas decisões a partir do argumento de atores domésticos²¹⁷.

²¹⁵ Hermann (2001) salienta que essa categorização em três diferentes modelos pode ser considerada exclusiva e exaustiva, no sentido que os atores que tomam decisões finais em questões de política externa devem corresponder a uma dessas três categorias.

²¹⁶ As duas arenas externas eram a coalizão do G-20 e a Organização Mundial do Comércio.

²¹⁷ Esse foi o caso, por exemplo, da inclusão de demandas protecionistas, entre 2005 e 2007, para poder se manter no G-20 e respaldar seu posicionamento.

5.2 O papel do Ministério de Relações Exteriores e sua interação com os diferentes atores nas Rodadas Uruguai e Doha

Na Rodada Uruguai, a unidade de decisão foi composta a partir do Grupo Interministerial de Bens (GIB). Os atores que participaram das reuniões do GIB foram Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, CACEX e CPA. O Grupo, como núcleo do processo decisório, contava com opiniões e pareceres de diplomatas e de funcionários de outros órgãos. Assim, de acordo com a definição de Hermann e Hermann (1989), o GIB se enquadra no modelo de grupo-único.

Em boa parte dos encontros oficiais, sobretudo na fase inicial das negociações, a representação do Brasil ficou a cargo do então Ministro de Estado da Agricultura, Íris Rezende. Algumas vezes, inclusive, não houve prévia realização de reuniões com assessores de outros órgãos. Nessa primeira fase, portanto, o peso nas decisões brasileiras pendeu mais para o Ministério da Agricultura do que para o MRE. Ao longo das negociações, no entanto, o papel central nas decisões não foi linear. Ora foi exercido pelo Ministério da Agricultura, ora pelo Itamaraty.

Em 1987, por exemplo, no Encontro do Grupo de Cairns, realizado em Bangkok, verificou-se o protagonismo do MRE na definição dos posicionamentos do Brasil. Em evento posterior, em julho, requisitou-se a participação do Ministro Clodoaldo Hugueney no Grupo Negociador e de outros diplomatas para integrarem a delegação do Brasil. Em setembro e outubro, igualmente, diplomatas foram convocados a participar dos eventos concernentes às negociações agrícolas.

De acordo com a documentação²¹⁸ analisada, os diplomatas brasileiros, alocados em Genebra, compartilhavam, desde 1988, o entendimento de que o aumento da participação no Grupo de Cairns favoreceria o alcance de um acordo mais liberalizante na Rodada Uruguai. Houve um esforço, por parte da diplomacia, em mudar os posicionamentos do Brasil, até então focados no Tratamento Especial e Diferenciado, para a defesa da liberalização do comércio agrícola.

Importante observar que, nesse momento, havia uma convergência entre os posicionamentos do MRE e do Ministério da Agricultura. Ambos incorporavam a crítica ao protecionismo por parte dos países desenvolvidos e a defesa do Tratamento Especial e

²¹⁸ Dentre a documentação analisada, há Telegramas e Desptels da Delbrasgen que solicitavam maior envolvimento dos atores ligados ao tema no âmbito doméstico, para que o Brasil pudesse apresentar propostas mais robustas e exercer uma participação efetiva nas negociações multilaterais.

Diferenciado. Na fase intermediária das negociações, em linhas gerais, o processo decisório era coordenado pelo MRE e o Ministério da Agricultura, com a participação de outros órgãos, na arena do Grupo Interministerial de Bens.

A participação desses outros atores ocorria por meio de contribuição técnica, como foi o caso da Comissão de Política Aduaneira e da CACEX, e pela manifestação de demandas, caso do setor privado. Assim como na Rodada Doha, na Rodada Uruguai verificou-se a participação de atores privados. De acordo com a Documentação, essa interação ocorreu tanto pelo envio de correspondências como pelo comparecimento em reuniões. No entanto, não havia uma participação frequente e ativa, como foi o caso do GTI.

De maneira geral, o processo decisório para as posições brasileiras, nas arenas do Grupo de Cairns e do GATT, não foi insulado no Itamaraty. Como se viu, o Ministério da Agricultura teve significativo destaque, sobretudo na primeira fase, e a diplomacia²¹⁹ enfrentou restrições na definição dos posicionamentos. A participação de diferentes atores caracterizou a unidade de decisão e seus interesses nem sempre homogêneos explicam, de certa forma, a não linearidade dos posicionamentos adotados pelo Brasil ao longo deste período.

No caso das negociações agrícolas da Rodada Doha, por sua vez, a unidade de decisão de grupo único, entre 2003 e 2008, foi constituída pelo Grupo Técnico Informal (GTI). Sua composição abarcou representantes do Estado e da sociedade civil, quais sejam: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento e Ministério do Desenvolvimento Agrário, dentre os primeiros; e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais, e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, dentre os segundos.

Diferentemente do período anterior, durante a Rodada Doha, o MRE teve papel fundamental na formulação dos posicionamentos brasileiros. Coube-lhe o controle das informações, a coordenação das reuniões e a execução das decisões tomadas. Como se viu, o Itamaraty não seguiu um posicionamento fixo e linear, posto que buscou alcançar consenso entre os diferentes atores domésticos, levando em consideração os constrangimentos externos, tanto do G-20 como da OMC.

Os Entrevistados do MAPA (2012) e do MDA (2018) compartilham o entendimento de que as decisões tomadas e os posicionamentos apresentados no G-20 e na OMC estavam a

²¹⁹ O MRE, em determinados momentos, sofreu constangimentos dos demais participantes do Grupo Interministerial de Bens, em virtude tanto de não ter, naquele íterim, peso na formulação da política externa comercial, que era de responsabilidade da CACEX, como de não possuir conhecimentos técnicos suficientes (FARIAS, 2007; RAMANZINI, 2012).

cargo do Itamaraty. Sabendo-se da clara dicotomia e heterogeneidade de interesses e posicionamentos entre os atores do GTI, o órgão ora atendia aos interesses liberalizantes, ora aos interesses protecionistas, calculando o que seria melhor para o País em cada momento, levando em consideração, igualmente, o restrito cenário negocial nas arenas da coalizão e da OMC.

Dentre os atores representantes dos interesses do agronegócio, verificou-se a participação, no âmbito do GTI, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da CNA e do ICONE. O MAPA teve destaque significativo ao longo do período analisado, sobretudo no fornecimento de conhecimentos técnicos. Muitas das reuniões do GTI, inclusive, tiveram lugar nas dependências deste Ministério. Esses atores tiveram seus posicionamentos e demandas alinhados e defenderam a liberalização do setor.

Como representantes da agricultura familiar, havia o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a CONTAG. Ambos participaram do GTI entre 2005 e 2008. Suas demandas contemplavam as necessidades de proteção do setor agrícola, por meio da inclusão da temática de segurança alimentar e do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, em todos os pilares das negociações agrícolas. Defendiam, além disso, os mecanismos de salvaguardas especiais (SSM) e de proteção para produtos especiais (PEs).

Diferentemente dos representantes do agronegócio, que já dispunham de um aparato técnico, tanto na Secretaria de Relações Internacionais do MAPA, como o próprio ICONE²²⁰, o segmento da agricultura familiar precisou se adequar para poder ter suas demandas atendidas. De acordo com Entrevistado do MDA (2018), este Ministério não possuía sequer um núcleo voltado às questões internacionais. A Assessoria Internacional foi criada no meio do processo e os servidores precisaram estudar o assunto com as negociações em andamento.

Outra questão importante a se ressaltar é o papel da CAMEX, que seria o órgão com prerrogativas *de jure* sobre as decisões de comércio exterior. De acordo com dados coletados com Entrevistados (CAMEX, 2012, MAPA, 2012; MDA, 2018), a Câmara de Comércio exterior tinha força e capacidade de definição dos rumos da política externa comercial. No entanto, diferentemente de todas as outras temáticas²²¹, as questões da OMC eram dirigidas para a CAMEX apenas em caráter informativo e não decisório.

Conforme argumentou Entrevistado do MDA (2018), o processo decisório para as negociações agrícolas funcionou como uma estrutura paralela. Sua denominação, inclusive, de Grupo Técnico Informal, advém do fato de que, formalmente, os temas deveriam passar pelo

²²⁰ O ICONE, como já foi observado no capítulo anterior, é um *think tank*.

²²¹ Como as negociações com União Europeia e Mercosul, por exemplo.

crivo da CAMEX ou esta deveria criar algum grupo de trabalho que levasse as decisões para os níveis superiores da Câmara. O que ocorreu, no entanto, foi o estabelecimento de um grupo informal, coordenado pelo Itamaraty.

O GTI, na fase inicial das negociações de Doha, foi integrado por MRE, MAPA, CNA e ICONE. Desse modo, os posicionamentos brasileiros seguiam as demandas liberalizantes do agronegócio. Nesse momento, verificou-se proeminência no papel desempenhado pelo MAPA e o ICONE. A maior parte das propostas discutidas no GTI eram previamente elaboradas por esses atores, sem a participação do MRE.

Ao longo das negociações na arena da OMC e no G-20, o Brasil se deparou com novos constrangimentos. Alguns dos países que compunham a coalizão, como Índia e China, defendiam a inclusão de mecanismos protecionistas na pauta negociadora – o Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) e Produtos Especiais (PEs). Ambos iam de encontro aos interesses liberalizantes do agronegócio e, por conseguinte, dos atores que participavam do GTI.

Desse modo, foi necessário ao Brasil, sobretudo para manter a coesão do Grupo²²², adequar os seus posicionamentos. A estratégia adotada, em 2005, foi a inclusão do MDA na CAMEX e, posteriormente, no GTI. No mesmo ano, a CONTAG passou a integrar o GTI, permitindo que a sociedade civil também estivesse representada. A partir disso, tornou-se possível justificar, a partir dos posicionamentos de atores domésticos, presentes na esfera de formulação dos posicionamentos, a inclusão dos mecanismos protecionistas requeridos pelo G-20.

O período entre 2005 e 2007 foi caracterizado, levando-se em conta os comportamentos tradicionais do Brasil, como um hiato posicional. Adotaram-se posturas que não condiziam com os interesses de abertura de mercados, congruentes com a pujança do agronegócio. Esse hiato pode ser explicado não somente pelas pressões advindas do G-20 e a necessidade de manter a coalizão, mas, do mesmo modo, pelo pela influência do então Presidente, Lula da Silva, e sua aproximação com os grupos da agricultura familiar e, por fim, pelas próprias pressões desses grupos.

Em 2008, o Brasil retomou os posicionamentos tradicionais, de cunho liberalizante, e se afastou da coalizão do G-20, ao aceitar o Pacote de Julho, proposto pela OMC. Como se viu, as pressões dos representantes do agronegócio haviam aumentado substancialmente. Entende-

²²² Diante do estrito cenário negocial que a arena da OMC apresentava, a atuação por meio da coalizão fortalecia os posicionamentos do Brasil. Decorre desse motivo a necessidade de se adequar às demandas protecionistas de alguns dos integrantes do G-20, como Índia e China.

se, assim, que esses constrangimentos domésticos pesaram na balança do Itamaraty, assim como a consideração sobre os possíveis prejuízos que a adoção de mecanismos defensivos poderia trazer ao setor de maior peso econômico para o Brasil.

De maneira geral, o papel central de tomador de decisão ao longo da Rodada Doha, diferentemente do que ocorreu na Rodada anterior, esteve no Ministério das Relações Exteriores. Em que pese a heterogeneidade de interesses entre os atores domésticos, este Ministério procurou harmonizar as demandas e levar em conta os objetivos principais, ao longo das negociações, assim como os constrangimentos externos, oriundos do G-20 e da OMC.

Aqui, apesar da participação de diferentes atores, governamentais e da sociedade civil interessada, o processo de formulação de posicionamentos brasileiros foi guiado pelo Estado, representado, na figura do Ministério das Relações Exteriores. Em concordância com Ramanzini (2012), trata-se de um processo *State-led* top-down e não bottom-up, ou seja, as decisões emergem de cima para baixo e não de baixo para cima.

Nesse sentido, Entrevistado do MAPA (2012) ressaltou que: “nós pressionávamos, mas a decisão era sempre do Itamaraty”. Do mesmo modo, Entrevistado do MDA (2018), considerou que: “era uma batalha de posições. Era uma luta para poder dar um passo a mais e sabíamos que aquilo poderia se reverter a qualquer momento. As decisões eram de momento e, na hora que o Itamaraty quisesse, poderiam mudar”.

De acordo com Moravcsik (1997), o Estado é uma instituição representativa, constantemente sujeita à captura e recaptura, construção e reconstrução por coalizões de atores sociais. Nas suas estruturas, as instituições e práticas representativas constituem o que o autor denomina “cinturão de transmissão” por meio do qual as preferências e o poder social de atores – entendidos, aqui, como indivíduos e grupos – se transformam em política do Estado.

As estruturas (HILL, 2003) ou as instituições e práticas representativas (MORAVICSIK, 1997) determinam quais coalizões sociais serão representadas na política externa e como isso se dará. No caso do Brasil, o MRE atuou como instituição ou estrutura coordenadora das unidades de decisão (GIB e GTI). No entanto, no primeiro caso estudado, verificou-se que este ator teve um papel mais modesto e suas demandas sofreram constrangimentos em boa parte das decisões tomadas ao longo de todo o período analisado. No segundo caso, por outro lado, o Itamaraty dispôs de controle sobre as decisões.

Nos dois casos em tela, o MRE detinha o controle das informações ao longo das reuniões; a prerrogativa de avaliar as alternativas apresentadas, levando em consideração os

constrangimentos advindos das duas arenas externas²²³; e a responsabilidade de apresentar as decisões nas negociações multilaterais. Contudo, como foi possível verificar, na Rodada Doha, este ator teve protagonismo no processo decisório, o que não ocorreu na Rodada Uruguai.

5.3 Os impactos da redemocratização e das reformas institucionais no processo decisório de política externa brasileira

Até 1990, as questões de política externa comercial estavam sob a gerência da CACEX e do CPA²²⁴. Com as reformas burocráticas ocorridas neste ano e a consequente extinção desses órgãos, boa parte das suas incumbências foram transferidas ao MRE e, em 1995, para a CAMEX. Ou seja, nesse ínterim, o Itamaraty não tinha poder sobre a definição da política externa comercial²²⁵.

De forma mais específica, conforme foi abordado no primeiro capítulo, as atribuições da CACEX e do CPA foram transferidas ao Departamento de Comércio Exterior (DECEX), subordinado à Secretaria Nacional de Economia, no novo Ministério da Economia, Fazenda e Planificação (MEFP)²²⁶. As questões relativas às negociações comerciais e econômicas internacionais, por sua vez, ficaram a cargo do Ministério de Relações Exteriores.

Nesse sentido, Selcher (1985) aponta que o Itamaraty desempenhava o papel de articular posições políticas nas questões comerciais. No entanto, as negociações dessa arena eram realizadas por meio da coordenação entre todos os ministérios temáticos envolvidos, o que diluía seu peso. Segundo o autor:

The Foreign Ministry assumes its most important trade role in the articulation of political positions on multilateral trade issues and in the skill-full negotiation of bilateral trade agreements. Yet trade negotiations are increasingly carried out through coordination of all ministries involved which effectively dilutes the weight of any one [...] The Foreign Ministry is not central in settling general trade policy or in making allocations or resources supportive of export promotion, as in the politically sensitive area of export credits. This task is performed by the Foreign Trade Section of the Brazil Bank (CACEX) under the Finance Minister and with the supervision of CONCEX, the Foreign Trade Council, an interministerial body which meets only infrequently (SELCHER, 1984, P. 105).

²²³ As duas arenas externas referem-se ao Grupo de Cairns e ao GATT e ao G-20 e à OMC, respectivamente.

²²⁴ Como consta capítulo 1, a política externa comercial era gerida por três importantes órgãos: a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), o Conselho de Política Aduaneira (CPA) e o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX). No entanto, somente a CACEX e o CPA participaram da formulação de posicionamentos para as negociações agrícolas da Rodada Uruguai.

²²⁵ Ramanzini (2012) aponta que o MRE só passou a ter poder de influência na formulação da política externa comercial a partir de 1990.

²²⁶ Com as reformas, os três ministérios correlacionados às questões da economia, Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio, em um único megaministério, denominado Ministério da Economia, Fazenda e Planificação (MEFP).

Além de um papel reduzido na arena da política externa comercial, a CACEX e o CPA eram os órgãos responsáveis por formular as decisões, cabendo ao MRE “respaldar e operacionalizar essa política externamente, muitas vezes, com dificuldade” (RAMANZINI, 2012, p. 93). Em adição a essa configuração institucional, CPA e CACEX, em diversos temas, apresentavam posicionamentos dissonantes das preferências do MRE na temática comercial (FARIAS, 2007), o que dificultava sua margem de manobra.

Em função do modelo econômico seguido pelo Brasil, de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), com caráter protecionista e intervencionista, assim como das características institucionais de então, a política comercial, até 1990, era voltada a atender as questões domésticas. Desse modo, as decisões de política externa deveriam se adequar às necessidades internas. Isso aumentava o respaldo dos demais burocracias temáticas, como CACEX e CPA, em detrimento do MRE.

Com as reformas do Governo Collor de Mello, dentre elas a extinção da CACEX, verificou-se a busca por eliminar a possibilidade que os órgãos criados a serviço do desenvolvimentismo pudessem “implementar políticas de comércio exterior baseadas em controles administrativos e estímulos *ad hoc* sobre os fluxos comerciais” (FERNANDES, 2010, p. 172).

Enquanto as estruturas burocráticas ligadas ao comércio exterior passaram por uma dissolução e pulverização²²⁷ (FERNANDES, 2010), o MRE permaneceu intocável. Conforme destacam Puntigliano (2008) e Ramanzini (2012), o Itamaraty dispunha de diplomatas com larga experiência nos campos da política externa comercial e das negociações internacionais. Isso contribuiu significativamente para drenar as negociações da temática de comércio exterior para as estruturas desse Ministério.

Assim, ao Itamaraty foram atribuídas as competências para coordenar as posições do Brasil nas negociações comerciais externas, até 1995, quando foi criada a CAMEX. O MRE, conforme foi observado no primeiro capítulo, integra as estruturas da Câmara. Desse modo, em função das prerrogativas deste órgão colegiado – de formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços – entende-se que a diplomacia passou a ter participação formal na política comercial do Brasil.

²²⁷ Fernandes (2010, p. 149) demonstra que a CACEX se tornou um “arcabouço institucional pulverizado, com sobreposição e partilha de competências e ausente de organismo coordenador das ações dos diversos ministérios e agências estatais envolvidos na atividade de comércio exterior”.

A evolução da estrutura institucional do Brasil e o papel desempenhado pelo MRE na arena de política externa comercial permitiram que este ator tivesse papel central na formulação e nos posicionamentos apresentados na Rodada Doha, diferentemente do que ocorreu no período anterior. O Itamaraty absorvia conhecimentos técnicos do ICONE, do MAPA e, em alguma medida, do MDA e da CONTAG. O fato de ter atores com interesses divergentes aumentava a margem de manobra externa do Brasil, visto que, dependendo das pressões, poderia alterar suas preferências, com respaldo em atores internos, para maximizar as possibilidades de ganhos na arena externa.

Além disso, a CAMEX, órgão *de jure* responsável pela condução das questões de política externa comercial, não teve participação significativa no referente às negociações agrícolas. Isso aumentou a margem de atuação e o protagonismo do MRE. Entrevistados da CAMEX (2012) e do MDA (2018) salientam que, ao contrário de outras temáticas importantes²²⁸, que, necessariamente, passavam pelo crivo da CAMEX, as questões da OMC, sobretudo no tangente à agricultura, apenas tinham caráter informativo nessa esfera.

Outro ponto importante a se considerar é o papel dos Presidentes da República. Houve diferenças tanto na atuação dos presidentes como na aproximação com as figuras de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Durante o primeiro período analisado, os Presidentes foram José Sarney e Fernando Collor de Mello. No segundo, Luís Inácio Lula da Silva. Além dos cenários internacional e doméstico completamente diversos, as prioridades, planos de Governo, e traços de personalidade também são heterogêneas.

No Governo Sarney, o Brasil passava por um período de transição política²²⁹, de um regime autoritário para um democrático. Conforme destaca Côrtes (2010), além de a herança do regime militar não poder ser desconsiderada como elemento da conjuntura doméstica, os instrumentos jurídicos que servirão de base para o novo regime, como a Carta Magna de 1988, serão adotados ao longo do mandato. Na esteira desses fatos, o Presidente, contando com a participação do corpo diplomático, iniciou a reformulação da inserção internacional do País.

Tendo em vista o período de transição política, apesar de ter ocorrido uma diplomacia presidencial relativamente ativa²³⁰, as questões externas nas quais se focava o Chefe de Estado se referiam às temáticas de defesa dos Direitos Humanos, proteção ao meio-ambiente, desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos e integração regional (FIGUEIRA,

²²⁸ Como, por exemplo, as negociações com União Europeia e Mercosul,

²²⁹ Conforme explica Côrtes (2010) a caracterização do período Sarney é uma questão em aberto, posto que a Nova República é caracterizada, por alguns, como período de transição e, por outros, como última etapa do ciclo militar ou, ainda, pós-militar.

²³⁰ Conforme foi mencionado no primeiro capítulo, José Sarney realizou 39 visitas a outros países.

2011). Desse modo, na documentação analisada, não se verificou a participação deste presidente no processo decisório para as negociações agrícolas da Rodada Uruguai.

Em relação ao Ministro de Relações Exteriores do período Sarney, Roberto de Abreu Sodré²³¹, político com proximidade do então Presidente, não diplomata de carreira. Em sua gestão, de acordo com o Embaixador Seixas Corrêa (apud. BARRETO, 2012), agregaram-se à diplomacia brasileira elementos de um regime democrático, revestindo-lhe de caráter de universalidade. Buscou-se a aproximação com os países do Cone Sul, o amadurecimento das relações com os EUA, a volta do Brasil ao Conselho de Segurança das Nações Unidas e abertura para tratar de assuntos sensíveis, como direitos humanos e meio-ambiente.

O próximo presidente, Fernando Collor de Mello, assumiu seu posto com grandes desafios, nos cenários doméstico e internacional. O Brasil enfrentava uma crise econômica, ainda resultado do endividamento da década anterior e pelos altos índices de inflação. No plano internacional, vivenciava-se o fim da Guerra Fria e a propagação dos modelos de liberalismo econômica e a democracia política.

O chanceler, até 1992, foi o jurista Francisco Rezek. Sua atuação deu continuidade à aproximação com a Argentina e testemunhou a assinatura do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul. Parte da literatura (HIRST e PINHEIRO, 1995; CERVO, 2010; MILANI e PINHEIRO, 2013) considera que o MRE teve seu papel enfraquecido na gestão de Collor. Já Casarões (2012) entende que, apesar das mundaças, a instituição não perdeu a sua autonomia. Para este autor, as reformulações referentes à política exterior já vinham sendo esboçadas no Itamaraty antes de 1990²³².

O entendimento sobre o enfraquecimento do MRE neste período advém, em boa medida, do aumento na participação das pastas ligadas às questões econômicas. De acordo com Milani e Pinheiro (2013), a delegação de atribuições em matéria de economia internacional para as burocracias da Fazenda está ligada à redução do papel da diplomacia no processo decisório de política externa. Desse modo, a maior participação dos ministérios temáticos constangia a centralização da política externa no Itamaraty.

No Governo Collor, diferentemente da gestão de Sarney, apesar de todas as transformações que ocorriam nos cenários internacional e doméstico, verificou-se, na

²³¹ Roberto de Abreu Sodré assumiu a pasta de relações exteriores em 14 de fevereiro de 1986, em substituição a Olavo Setúbal, e permaneceu no cargo até 1990.

²³² Casarões (2012) considera que os rumos almejados por Collor não eram incompatíveis com as linhas-mestras que guiavam a inserção internacional do Brasil. O autor sugere que algumas das posições atribuídas ao Presidente, como o caso da abertura econômica, não eram novas no MRE, apesar de terem sido impulsionadas pela nova gestão.

documentação analisada, uma modesta participação do então Presidente. Essa participação, no entanto, não ocorreu no processo decisório, mas no sentido de representar as demandas do Brasil para outros Chefes de Estado²³³.

Para os Presidentes da República, nesse primeiro período, como destaca Ramanzini (2012), a atuação nas arenas do grupo de Cairns e da OMC, no referente à questão agrícola, não era vista como importante para o projeto político em voga. Isso se devia ao fato de que a situação político-econômica do País demandava a atenção de Sarney e de Collor para outras questões mais urgentes, tanto na arena doméstica como na internacional.

Diferentemente desse quadro, nos Governos Lula da Silva, a Presidência corroborava com os posicionamentos adotados pelo Ministério de Relações Exteriores. Havia forte aproximação de preferências e ideológica entre o então Presidente e o chanceler, Celso Amorim. Além disso, Lula teve grande destaque em sua diplomacia presidencial e, no caso das negociações agrícolas da Rodada Doha, liderou a criação da coalizão do G-20 e contribuiu significativamente na elevação do Brasil a *global player* e a uma posição de destaque na arena do SMC.

Quanto ao papel do então Presidente, no que se refere à arena doméstica, Entrevistado do MDA (2018) destaca que:

Quando Lula assumiu a Presidência da República, deu protagonismo à agricultura familiar e ao fortalecimento do desenvolvimento agrário, mas, ao mesmo tempo, deu protagonismo ao agronegócio. Lula trouxe a dualidade da agricultura brasileira para dentro do Estado. Essa é uma característica que tem a ver com o seu histórico de líder sindical. Basicamente como líder sindicalista ele vai negociar, trazer os diferentes lados e tentar chegar a um consenso. Então, ele trouxe os agricultores familiares e o agronegócio, com as suas diferentes visões sobre economia e sobre sociedade. Apesar de trazer os diferentes, Lula não fazia a arbitragem de determinar o caminho. Se tivesse conflito, ele não dizia para qual lado seguir. Ele colocava os diferentes para dialogar até que se chegasse a uma posição.

Sob o Governo Lula da Silva, a agricultura familiar e o desenvolvimento agrário passaram a ter protagonismo. Ao mesmo tempo, o MAPA e o agronegócio também tiveram seus papéis e interesses realçados. Existia essa dualidade nas estruturas brasileiras e o Presidente, com seu histórico de líder sindical, permitiu que os dois lados dialogassem e chegassem a um consenso, sem a sua interferência direta.

²³³ Foram encontradas Correspondências oficiais enviadas pelo então Presidente Collor Presidente francês, François Mitterrand; ao Presidente australiano, Bob Hawke; e ao Representante das Comunidades Europeias. Todas apresentavam as demandas do Brasil.

Como se viu no capítulo anterior, a recomendação de Lula era que se estabelecesse um consenso entre os diferentes segmentos agrícolas domésticos, visando a contemplar os interesses de ambos os lados. Essa dicotomia interna e a busca por harmonizar os diferentes lados respaldaram os posicionamentos defensivos adotados pelo Brasil, entre 2005 e 2007, e permitiram a permanência do Brasil na coalizão do G-20 até 2008.

A despeito de não participar formalmente no GTI, muitas das diretrizes adotadas pelo MRE receberam influência direta do então Presidente Lula da Silva. Entrevistado do MDA (2018) assinala que o período Lula foi um marco no padrão de interação entre os atores do Governo, para a acumulação das posições brasileiras, como também no sentido de abrir espaço para um diálogo com a sociedade civil. Segundo ele: “ONGs, associações e entidades empresariais já tinham acesso ao Governo, mas a novidade foi a inclusão de novos atores na arena decisória”.

5.4 “Descentralização” e “Horizontalização” do processo decisório?

Alguns autores (BAYNE e WOOLCOCK, 2007; CHAVAGNEUX, 1999; MACDONALD e WOOLCOCK, 2007; e KISHAN, 2007) consideram que os ministérios de relações exteriores²³⁴ não são mais os únicos responsáveis pelo processo decisório da política externa, particularmente nas questões econômicas. Segundo essa perspectiva, a diplomacia estaria dividindo essa função com outros ministérios temáticos e com a sociedade civil organizada²³⁵.

Desse modo, os ministérios de relações exteriores teriam deixado de ser responsáveis centrais pela formulação e condução da política externa, uma vez que os demais órgãos burocráticos passaram a demandar proeminência em suas áreas de competência. Além disso, a sociedade civil organizada estaria angariando um espaço cada vez maior na arena decisória.

Na mesma linha, especificamente no que se refere ao Brasil, Cason e Power (2009); Figueira (2009; 2001); e Silva, Spécie e Vitale (2010) consideram que houve uma ruptura com o tradicional isolacionismo do MRE na condução da política externa. De acordo com essa abordagem, isso se deveu ao aumento da diplomacia presidencial, à fragmentação pública da diplomacia, com a crescente participação de outros atores e à emergência de segmentos da

²³⁴ Esses autores consideram que esse processo ocorre de modo geral nos regimes democráticos.

²³⁵ Isso se deveu à criação de assessorias/secretarias de relações internacionais nas demais pastas ministeriais e nos governos subnacionais e à emergência de novos atores da sociedade civil com interesses particulares, organizados por meio de associações e confederações.

sociedade civil. Cason e Power (2009) denominam esse processo de fenômeno de “descentralização horizontal” ou “horizontalização” da política externa.

Contudo, por meio da análise dos dois estudos de caso, isso não se comprovou. No primeiro caso, a unidade de decisão – o GIB – foi integrada pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, a CACEX e o CPA. Além disso, as organizações representativas do setor agrícola, apesar de não integrarem o Grupo, tiveram a possibilidade de expor suas demandas, tanto por meio de correspondências enviadas ao MRE como pela participação em algumas reuniões. Cabe salientar, contudo, que essas organizações eram centralizadas e controladas pelo Estado (IGLESIAS, 2007; MANCINI, 2008).

Durante a fase inicial da Rodada Uruguai, como já se observou, o processo decisório esteve mais centrado no Ministério da Agricultura. Já na fase intermediária das negociações, as decisões eram coordenadas pelo Itamaraty e o Ministério da Agricultura, com a participação de outros órgãos e do setor privado²³⁶. A formulação dos posicionamentos externos não foi insulada no Ministério de Relações Exteriores. Este ator, muitas vezes enfrentou constrangimentos de outros atores na definição dos posicionamentos brasileiros.

Em relação à Rodada Doha, a unidade decisória foi composta por MRE, MAPA, MDA, CNA, ICONE e CONTAG. Ou seja, houve tanto a participação de outras pastas ministeriais temáticas como da sociedade civil organizada. Nesse período, o MRE teve papel central e fundamental na formulação dos posicionamentos adotados pelo Brasil nas arenas do G-20 e da OMC. O Itamaraty exerceu o controle das informações, a coordenação das reuniões e a execução dos posicionamentos adotados.

Desse modo, o que se verificou, por meio da análise dos dois estudos de caso, foi o fortalecimento do MRE em relação à formulação da política externa na arena comercial. Ao contrário do que consideram Cason e Power (2009); Figueira (2009; 2001); e Silva, Spécie e Vitale (2010), não houve uma “descentralização horizontal” ou “horizontalização”, mas a centralização do processo decisório no Itamaraty, que contou com a participação de outros atores.

Nos dois casos, o MRE atuou como instituição ou estrutura coordenadora das unidades de decisão, o Grupo Interministerial de Bens e o Grupo Técnico Informal. No entanto, na Rodada Uruguai, este ator teve um papel mais modesto e não influenciou nas decisões tomadas ao longo do período analisado. Diferentemente do segundo caso, em que o Itamaraty dispôs de controle sobre as decisões tomadas.

²³⁶ Ainda que as associações representativas do segmento agrícola, como a CNA, fossem centralizadas e controladas pelo Estado.

Assim, entende-se que a participação de outros atores não implicou na diminuição do peso do Itamaraty. Como se observou, as decisões, no segundo período avaliado, estiveram centradas neste ministério. Os demais participantes apresentavam suas demandas, todas embasadas tecnicamente, mas a palavra final partia do MRE. Isso ficou mais claro a partir de 2005, quando da inclusão do MDA na CAMEX e no GTI.

O objetivo deste capítulo foi apresentar, com base no referencial teórico de Análise de Política Externa, sobretudo no conceito de Unidade de Decisão de Hermann e Hermann (1989) e Hermann (2001), uma análise comparada do processo decisório que delineou a atuação brasileira nas negociações agrícolas das Rodadas Uruguai e Doha. Buscou-se explicar as semelhanças e diferenças nos dois períodos, levando-se em consideração o papel do Itamaraty, como foco principal; a sua interação com os demais atores que compuseram as unidades decisórias; e como esses outros atores participaram das decisões.

Após a discussão sobre o problema e a hipótese desta pesquisa, foram apresentados os achados do estudo. Constatou-se que houve uma centralização da política externa, no tocante à arena comercial agrícola, no Ministério de Relações Exteriores. Ao contrário do que parte da literatura argumenta – sobre a “descentralização” e “horizontalização” do processo decisório (CASON e POWER, 2009) após a redemocratização – verificou-se que, no período anterior a esse processo, o Itamaraty não era central nem detinha o monopólio das decisões sobre política externa, na arena comercial.

Antes de 1990, as decisões de política externa comercial eram de responsabilidade da CACEX e do CPA. No primeiro período analisado, demonstrou-se que houve a participação de outros atores, além do Itamaraty. O Ministério da Agricultura teve proeminência em alguns momentos, tanto na formulação dos posicionamentos como na sua apresentação nas arenas externas²³⁷. CACEX e CPA contribuíram significativamente com o fornecimento de conhecimentos técnicos e os grupos organizados da sociedade civil²³⁸, igualmente, tiveram acesso à arena decisória, seja por meio de participação em reuniões, seja por meio de envio de correspondências.

No segundo momento avaliado, houve um aumento no número de atores que passaram a participar do processo decisório. Esses atores, tanto do Governo como os grupos da sociedade civil interessada, contribuíram com conhecimentos técnicos especializados. Assim, sua atuação

²³⁷ Grupo de Cairns e GATT.

²³⁸ Como já se abordou, os grupos representantes dos segmentos da agricultura, como a SRB, eram centralizados pelo Estado (IGLESIAS, 2007; MANCINI, 2008). Ainda assim, a sua participação na arena decisória em um cenário doméstico de transição democrática, é um fator relevante.

consistiu tanto em pressionar pelo atendimento de suas demandas como em fornecer subsídios para a formulação de posicionamentos robustos. No entanto, essa participação não ocasionou a descentralização do processo decisório nem a diminuição do peso do Itamaraty. Passa-se, então, às conclusões.

6. CONCLUSÕES

A presente Tese de Doutorado teve como objetivo analisar, comparativamente, o processo decisório para as negociações agrícolas das Rodadas Uruguai (1986-1990) e Doha (2003-2008). Para tanto, buscou-se avaliar a participação dos diferentes atores, tanto da burocracia Executiva federal como da sociedade civil interessada, tendo como foco, nos dois momentos, o papel do Ministério de Relações Exteriores. A partir disso, analisou-se a composição da unidade de decisão (HERMANN e HERMANN, 1989) de onde se emanaram os posicionamentos externos adotados pelo Brasil, e as dinâmicas interativas entre os diferentes atores.

O processo decisório a partir do qual foram definidos os posicionamentos brasileiros para as negociações agrícolas do SMC ocorreu por meio do Grupo Interministerial de Bens (GIB), na Rodada Uruguai, e do Grupo Técnico Informal (GTI), na Rodada Doha. Ambos constituíram as Unidades de Decisão (HERMANN e HERMANN, 1989). No primeiro caso, o GTI foi integrado pelo Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, CACEX e CPA.

Na fase inicial das negociações, o ator com maior destaque foi o Ministério da Agricultura. Este ator, inclusive, representou o Brasil na arena externa em alguns momentos, além de ter elaborado os posicionamentos previamente sem a participação do MRE. Por sua vez, CACEX e CPA, órgãos então responsáveis pela política de comércio exterior, contribuíram significativamente do ponto de vista técnico para a formulação das posições apresentadas no Grupo de Cairns e no GATT. Verificou-se, ainda, a participação²³⁹ de atores privados, como a Sociedade Rural Brasileira (SRB).

O papel central nas decisões, no entanto, não foi linear. Ora foi exercido pelo Ministério da Agricultura, ora pelo Ministério de Relações Exteriores. A partir da fase intermediária das negociações, a unidade decisória era coordenada pelo MRE e o Ministério da Agricultura, com a participação da CACEX e do CPA. O Ministério da Agricultura destacou-se, sobretudo na primeira fase, e a diplomacia enfrentou restrições²⁴⁰ na definição dos posicionamentos. A participação de diferentes atores caracterizou a unidade de decisão e seus

²³⁹ O acesso das entidades privadas à arena decisória ocorreu tanto pelo envio de correspondências como pelo comparecimento em reuniões. Não havia uma participação frequente e ativa, mas essa interação não pode ser ignorada.

²⁴⁰ O MRE, em determinados momentos, sofreu constangimentos dos demais participantes do Grupo Interministerial de Bens, em virtude tanto de não ter, naquele íterim, peso na formulação da política externa comercial, que era de responsabilidade da CACEX, como de não possuir conhecimentos técnicos suficientes (FARIAS, 2007; RAMANZINI, 2012).

interesses nem sempre homogêneos explicam, de certo modo, a não linearidade dos posicionamentos adotados pelo Brasil ao longo deste período.

Na Rodada Doha, por sua vez, o Grupo Técnico Informal (GTI) serviu como unidade de decisão, entre 2003 e 2008. O GTI foi integrado pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento e Ministério do Desenvolvimento Agrário, entre os representantes governamentais; e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais, e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, representando a sociedade civil.

No segundo período analisado, ao contrário do que ocorreu na Rodada Uruguai, o MRE teve papel fundamental na formulação dos posicionamentos brasileiros. Este ator foi responsável pelo controle das informações, coordenação das reuniões e execução das decisões tomadas. Ao longo da Rodada, o Itamaraty não seguiu um posicionamento fixo e linear, uma vez que buscou alcançar consenso entre os diferentes atores domésticos, levando em consideração os constrangimentos externos, tanto do G-20 como da OMC.

Entre os demais atores domésticos, havia uma dicotomia entre seus interesses. De um lado, MAPA, CNA e ICONE, representantes do segmento do agronegócio, sustentaram posições liberalizantes. De outro, MDA e CONTAG, porta-vozes da agricultura familiar, defenderam a adoção de comportamentos defensivos. Diferentemente dos representantes do agronegócio, que já dispunham de um aparato técnico²⁴¹, os atores da agricultura familiar precisaram se adequar para poderem participar do GTI.

É importante salientar que os ambientes analisados nos dois períodos são muito diferentes. Tanto o cenário multilateral e das coalizões como o doméstico apresentaram conjunturas diversas. O fato de as estruturas serem tão distintas afeta a atuação dos agentes para além de a consideração sobre a redemocratização. Isso posto, serão brevemente recapituladas as conformações desses cenários.

No período referente à Rodada Uruguai, as negociações sobre comércio internacional eram regidas pelo GATT. Este aparato consistia em um acordo multilateral, de caráter provisório, por meio do qual os países trocavam concessões que facilitariam o acesso aos mercados, viabilizadas pela redução de barreiras tarifárias e não tarifárias. Em que pese ter contribuído significativamente para a redução dos entraves ao comércio entre os Estados-Parte, o GATT não tinha uma base institucional, posto que contava apenas com uma secretaria associada.

²⁴¹ A Secretaria de Relações Internacionais do MAPA e o ICONE.

A Organização Mundial do Comércio, por outro lado, é uma instituição de caráter permanente, com personalidade jurídica. Os compromissos assumidos pelos seus Membros são duráveis e, caso necessário, a organização dispõe de um efetivo sistema de solução de controvérsias, cujo escopo permite, quando cumpridas as condições legais, a aplicação de sanções.

Sob os auspícios do GATT, a questão agrícola passou quase cinco décadas à margem da sua regulamentação. Não era de interesses das Partes mais poderosas, notadamente EUA e CE, que a agricultura fosse regulamentada sob os moldes que propunham os demais países. Na OMC, por outro lado, no início da Rodada Doha, após o fracasso da Conferência de Seattle e da tentativa frustrada de se lançar a Rodada do Milênio, a questão agrícola figurou como ponto central da agenda negociações. Foi, por isso, denominada “Rodada do Desenvolvimento”.

Quanto ao espaço das coalizões, o Grupo de Cairns é composto por países com características heterogêneas²⁴², cujo ponto em comum é o fato de serem exportadores agrícolas. O Brasil, além de ser um país em desenvolvimento, na fase inicial das negociações apresentou significativa reticência em aderir ao Grupo, restringindo-se à coordenação de posturas. Já o G-20, composto por países em desenvolvimento, teve sua formação liderada pelo Brasil, o que aumentava seu poder de ação.

Em relação ao Brasil, no primeiro período analisado, sua atuação, assim como a dos demais PEDs, era modesta e limitada. A possibilidade de influenciar nos posicionamentos adotados era bastante reduzida. Isso se devia ao baixo peso política e econômico desses países, em uma estrutura que dificultava a sua participação ativa nas decisões²⁴³ (NARKILAR, 2005, RAMANZINI, 2012). Além disso, esses países tinham capacidade técnica limitada.

Na Rodada Doha, a iniciativa de formar a coalizão do G-20 fez parte da estratégia fortalecer os seus posicionamentos, diante do cenário restritivo às suas demandas. A atuação brasileira por meio da coalizão fortaleceu o *status* do Brasil na Organização Mundial do Comércio. Desse modo, o País passou a ser incluído até mesmo nos mecanismos negociadores mais restritos, além de conseguir com que algumas de suas propostas fossem incluídas nos documentos oficiais. Nesse momento, o Brasil dispunha de conhecimentos técnicos de ponta, fornecidos sobretudo pelo ICONE e pelo MAPA.

²⁴² Seus integrantes são países desenvolvidos e em desenvolvimento.

²⁴³ De acordo com Narkilar (2005), boa parte dos PEDs era excluída das consultas-chave de tomada de decisão, que ocorriam no *Green Room*. O Brasil, como Parte original do GATT, era convidado regular dessas reuniões. Ainda assim, o País não dispunha, nesse interim, de capacidade técnica considerável.

Quanto ao âmbito doméstico, os cenários, nos dois períodos analisados, são substancialmente diferentes. Entre 1986-1990, o Brasil passou pela transição de um regime autoritário para um democrático. Trazia, portanto, em seu seio boa parte da roupagem do período militar. No segundo momento, por sua vez, as estruturas democráticas encontravam-se mais consolidadas.

Em relação à esfera econômica, no período analisado da Rodada Uruguai, o Brasil vivenciava a denominada a “década perdida” e transitou de um modelo desenvolvimentista de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), de caráter protecionista e com forte intervenção do Estado, para a abertura econômica. No segundo momento, a economia brasileira era mais robusta, o agronegócio já havia se internacionalizado e o País se desatacava no cenário internacional.

O Presidentes da República e suas prioridades, igualmente, foram diferentes nos dois momentos. Tanto no Governo Sarney como no Collor, além de as preocupações domésticas terem um peso maior, em função dos desafios que se apresentavam, a atuação nas arenas do grupo de Cairns e da OMC, no referente à questão agrícola, não era vista como importante para o projeto político em voga²⁴⁴. Já no Governo Lula, as negociações agrícolas da Rodada Doha eram um tema relevante na agenda externa. O Brasil liderou a criação do G-20 e isso contribuiu para a elevação do Brasil a um *global player* na arena da OMC.

Todos esses fatores acima mencionados influenciaram no processo decisório nos dois momentos e, por isso, devem ser levados em consideração. Se avaliados individualmente, contudo, não permitem explicar os posicionamentos adotados na arena externa. Nesse sentido, o cenário doméstico e o processo decisório, sem se excluir as dinâmicas dos cenários externos, são fundamentais para a compreensão dos posicionamentos adotados pelo Brasil, assim como a não linearidade de comportamentos verificada nos dois momentos estudados.

Como se observou no capítulo anterior, para alguns autores de Análise de Política Externa (BAYNE e WOOLCOCK, 2007; CHAVAGNEUX, 1999; MACDONALD e WOOLCOCK, 2007; e KISHAN, 2007), os ministérios de relações exteriores não são mais os únicos responsáveis pelo processo decisório da política externa, sobretudo nas questões econômicas. Isso ocorreu, segundo esse entendimento, em função da ascensão de outros ministérios temáticos e da sociedade civil organizada nessa temática.

Na mesma linha, alguns autores de Análise de Política Externa brasileira (CASON e POWER, 2009; FIGUEIRA, 2009; 2011; e SILVA, SPÉCIE e VITALE, 2010), entendem que

²⁴⁴ As temáticas de Direitos Humanos, proteção ao meio-ambiente, desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos e integração regional tinham maior destaque na agenda de política externa.

houve uma ruptura com o isolacionismo do MRE na condução da política externa. A explicação para isso, segundo os autores, repousa nos seguintes fatores: o aumento da diplomacia presidencial; a fragmentação pública da diplomacia, com a crescente participação de outros atores; e a emergência de segmentos da sociedade civil. Esse processo é denominado, por Cason e Power (2009), como “descentralização horizontal” ou “horizontalização” da política externa.

Essa argumentação sobre a redução do papel do Itamaraty e a consequente “descentralização” ou “horizontalização” da política externa, no entanto, não se comprovou quando aplicada aos estudos de caso desta Tese. Como se viu, na Rodada Uruguai, a arena decisória foi integrada pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, a CACEX e o CPA. As entidades da sociedade civil, representantes dos interesses do setor agrícola, tiveram acesso ao GIB, por meio do envio de correspondências e da participação em reuniões²⁴⁵.

Na fase inicial da Rodada, o processo decisório esteve mais centrado no Ministério da Agricultura. A partir da fase intermediária, as decisões passaram a ser coordenadas pelo MRE e o Ministério da Agricultura. CACEX e CPA, por sua vez, contribuíram com conhecimentos técnicos. Desse modo, a formulação dos posicionamentos externos não foi insulada no Ministério de Relações Exteriores. Em alguns momentos, o Itamaraty enfrentou constrangimentos de outros atores na definição dos posicionamentos brasileiros.

No que se refere a esses constrangimentos, houve episódios, sobretudo no período inicial, em que o MRE sequer participou das reuniões em que os posicionamentos foram decididos. Esse papel foi exercido pelo então Ministério da Agricultura. Íris Rezende, inclusive, representou o Brasil em encontro do Grupo de Cairns sem a presença da diplomacia. De acordo com Farias (2007), o MINAGRI guiava os posicionamentos brasileiros na questão agrícola.

Importante destacar que, até 1988, os posicionamentos do MRE e do Ministério da Agricultura eram próximos e englobavam a crítica ao protecionismo dos países desenvolvidos e a defesa do Tratamento Especial e Diferenciado. A partir deste ano, verificou-se, na Documentação analisada, uma pressão por parte dos diplomatas em favor da adoção de posicionamentos mais ofensivos, assim como do alinhamento ao Grupo de Cairns. Essa mudança nos posicionamentos brasileiros ocorreu somente a partir de 1990, quando houve a abertura econômica. Desse modo, entende-se que o MRE sofreu constrangimentos dos demais atores na fase inicial das negociações.

²⁴⁵ Diferentemente da participação da sociedade civil no segundo momento, em que houve importante contribuição com conhecimentos técnicos, na Rodada Uruguai a participação da sociedade civil organizada foi somente no sentido de exposição de demandas.

No tocante à política externa comercial, demonstrou-se que até os anos 1990, essa arena era de competência da CACEX e do CPA. Com as reformas burocráticas, extinguiram-se esses órgãos e parte de suas atribuições foram delegadas ao recém-criado Departamento de Comércio Exterior (DECEX), subordinado à Secretaria Nacional de Economia, no novo MEFP. As questões relativas às negociações comerciais e econômicas internacionais ficaram a cargo do Ministério de Relações Exteriores.

Até então, o Itamaraty não dispunha de poder sobre a definição da política externa comercial (RAMANZINI, 2012; SELCHER, 1985). Este Ministério desempenhava o papel de respaldar e operacionalizar a política externa comercial. As decisões, portanto, não partiam da diplomacia. Além disso, em função do caráter protecionista das políticas econômicas, a política externa comercial era voltada a atender as necessidades domésticas. Essa configuração fortalecia os posicionamentos das demais burocracias, como CACEX e CPA.

As alterações no aparato burocrático levaram à conformação de um quadro institucional com competências pulverizadas (FERNANDES, 2010). Isso gerou um vácuo político e subsequentes conflitos. Nesse ínterim, o MRE permaneceu intocável e a *expertise* do corpo diplomático em relação à política externa comercial fomentou a drenagem das negociações dessa arena para as estruturas do Itamaraty.

Até 1995, o MRE ficou incumbido de coordenar as posições do Brasil nas negociações comerciais externas. Neste ano, foi criada a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que passou a ser o órgão *de jure* responsável pela condução da política externa comercial. Como o Itamaraty é um dos seus integrantes, considerando-se as prerrogativas deste órgão colegiado, pode-se dizer diplomacia passou a ter participação formal na política externa comercial do Brasil.

A partir dessas mudanças no âmbito doméstico, nas negociações agrícolas da Rodada Doha, o Itamaraty teve papel central no processo decisório. O órgão desempenhou o papel de controlar as informações, coordenar as reuniões e apresentar os posicionamentos no G-20 e na OMC. O Brasil não seguiu um posicionamento contínuo e linear e isso foi fruto, em boa medida, da busca, por parte da diplomacia, de harmonizar os interesses heterogêneos dos atores domésticos, considerando os constrangimentos internacionais e, principalmente, o que seria mais benéfico para o Brasil em cada momento.

Inicialmente, MRE, MAPA, CNA e ICONE participaram da Unidade de Decisão (HERMANN e HERMANN, 1989), o GTI. Os posicionamentos defendidos pelo Brasil, nesse ínterim, buscavam a liberalização do setor agrícola e estavam alinhados aos interesses do agronegócio. No entanto, alguns países que integravam o G-20, sobretudo Índia e China,

demandavam a inclusão de mecanismos protecionistas²⁴⁶ nas negociações, que, se incorporados na regulamentação da OMC, causariam graves prejuízos ao agronegócio. Esses mecanismos onerariam a exportação de produtos agrícolas brasileiros para mais da metade dos mercados de destino (JALES, 2007).

Diante desse impasse e da percepção do Itamaraty sobre a necessidade de manter a coesão do G-20, tendo em vista o prestígio, o destaque e o aumento no poder de vocalização de demandas que o Brasil angariou por meio da coalizão, foi necessário adequar os posicionamentos. Como o GTI era composto, além do MRE, apenas por atores representantes do agronegócio, a estratégia adotada foi a inclusão do MDA e da CONTAG na arena decisória. Com isso, viabilizou-se a justificativa, a partir dos posicionamentos de dois atores domésticos, a inclusão dos mecanismos protecionistas demandados pelo G-20.

Assim, esse hiato posicional que caracterizou o período entre 2005 e 2007 encontra justificativa na necessidade de se manter a coalizão do G-20. Aliado a isso, não se pode desconsiderar a influência do Presidente Lula e sua aproximação com o segmento da agricultura familiar, assim como a pressão que seus representantes, MDA e CONTAG, fizeram no GTI. Percebe-se, aqui, a influência simultânea das arenas externa e interna e, de maior interesse deste estudo, a centralidade do MRE nas decisões.

Já em 2008, quando a percepção de que continuar atuando por meio da coalizão do G-20 e, com isso, defender a inclusão de mecanismos protecionistas, poderia causar graves prejuízos à economia, o Brasil retomou os posicionamentos tradicionais. Com isso, abandonou a coalizão e aceitou a proposta da OMC. Como já não havia mais a necessidade de se manter a dicotomia²⁴⁷ doméstica, isto é, representantes de segmentos com interesses heterogêneos, as reuniões do GTI foram descontinuadas.

Desse modo, no segundo período analisado, verificou-se que as decisões estiveram centradas no Ministério de Relações Exteriores, diferentemente do que ocorreu na Rodada Uruguai. As transformações que ocorreram na estrutura institucional e, com isso, o papel angariado pela diplomacia na arena de política externa comercial permitiram que este ator tivesse papel central na formulação e nos posicionamentos apresentados na Rodada Doha.

Outro fator que viabilizou a centralidade do MRE foi a ausência da CAMEX no processo decisório. Apesar de este órgão colegiado ser o responsável pela condução das questões de política externa comercial, as questões referentes às negociações agrícolas na OMC

²⁴⁶ Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) e Produtos Especiais (PEs).

²⁴⁷ Essa dicotomia aumentava a margem de manobra do Brasil, uma vez que aumentava as suas possibilidades de se adequar aos constrangimentos externos, contando com o respaldo doméstico.

dirigiam-se à Câmara apenas em caráter informativo e não decisório. Com isso, não havia outro ator com respaldo *de jure* para tomar as decisões. Isso favoreceu o protagonismo do MRE.

A partir desse entendimento, os argumentos de Cason e Power (2009); Figueira (2009; 2011) e Silva, Spécie e Vitale (2010) sobre a horizontalização e descentralização do processo decisório, em função do fim do insulamento burocrático do MRE e do aumento da proeminência de outros atores, não se aplicam no caso da política externa comercial brasileira.

O que se verificou, por meio da análise dos dois estudos de caso, foi a centralização e o fortalecimento do MRE em relação à formulação da política externa na arena comercial. Este ator foi a estrutura coordenadora das unidades de decisão, o Grupo Interministerial de Bens e o Grupo Técnico Informal. Na Rodada Uruguai, entretanto, a diplomacia teve um papel mais modesto e seus posicionamentos foram contrariados pelos demais atores em alguns momentos. Na Rodada Doha, por outro lado, esteve à frente das decisões tomadas.

Com base nesses achados, a hipótese deste trabalho confirmou-se apenas parcialmente. Partiu-se do entendimento de que, apesar de as mudanças ocorridas nas estruturas políticas domésticas terem permitido o aumento da porosidade do MRE à participação e às demandas desses atores, tanto de outros órgãos do Governo como da sociedade civil interessada, o Ministério de Relações Exteriores continua sendo o ator central e que detém a palavra final no processo decisório. Isto é, a abertura a outros atores não implicou na diminuição do seu peso.

Contudo, desconhecia-se o processo decisório do período anterior. Ignorava-se que o MRE não era central nem detinha o monopólio do processo decisório de política externa comercial. Esses papéis eram exercidos sobretudo pela CACEX e pelo CPA. O Ministério da Agricultura, igualmente, teve papel de grande relevância na formulação dos posicionamentos do Brasil. Além disso, os representantes dos interesses agronegócio, oriundos da sociedade civil, fizeram-se presentes na arena decisória, por meio do envio de correspondência e de participação em reuniões. Havia, portanto, a participação de múltiplos atores, inclusive da sociedade civil, em um cenário doméstico de transição democrática.

No segundo período analisado, entre 2003 e 2008, verificou-se a participação de um número maior de atores na unidade de decisão. Esses contribuíram substancialmente na elaboração dos posicionamentos adotados pelo Brasil, por meio de seus conhecimentos técnicos sobre a regulamentação agrícola no SMC e sobre negociações internacionais. Sua participação, no entanto, não resultou na diminuição do peso do MRE.

Nesse sentido, encontra-se, igualmente, a resposta para o problema de pesquisa inicialmente proposto. Buscou-se compreender se as alterações nas estruturas políticas domésticas, a partir do processo de redemocratização, ocasionaram a emergência de novos

atores com poder de influência nas questões de política externa e se isso afetou o papel do Ministério de Relações Exteriores.

Verificou-se uma crescente interação entre as pastas ministeriais da burocracia Executiva federal nas questões relacionadas à política externa comercial, assim como maior abertura aos grupos da sociedade civil interessada. Quatro aspectos principais permitiram esse aumento na participação de outros atores: a) o fato de o MRE não ter conhecimento técnico em todas as áreas e, por isso, necessitar de subsídios de outros ministérios (FARIAS, 2007; RAMANZINI, 2011; ENTREVISTADOS CAMEX (2012), MAPA (2012), MDA (2018) ; b) a *expertise*²⁴⁸ das demais pastas ministeriais; c) o preparo técnico avançado da sociedade civil organizada, como foi o exemplo do ICONE; e d) a criação de canais de comunicação entre o MRE e as demais burocracias e com a sociedade civil.

A participação de outros atores na arena decisória, entretanto, não afetou negativamente o papel do MRE. Ao contrário, comparando-se ao período anterior, houve o seu fortalecimento e a centralização das decisões. Do mesmo modo, não é possível afirmar que os demais integrantes tenham influenciado nos posicionamentos assumidos pelo Brasil nas arenas externas. Nesse sentido, Hurrell e Narkilar (2005, p. 18) consideram que:

The Brazilian state, in general, remained a surprisingly effective gatekeeper and Itamaraty, despite many predictions, was able to maintain a central role, including over trade negotiations – in marked contrast to the Indian case [...] the input of societal groups or business interests was more limited than many predicted and society-centred or coalitional accounts of Brazilian economic or foreign policy remained unconvincing. Although civil society in Brazil is highly developed, its access points into the political system remain limited.

Como afirmaram Entrevistados MAPA (2012) e MDA (2018), as decisões estavam sempre centradas no Itamaraty. Os demais participantes forneciam conhecimentos técnicos e pressionavam, mas nunca detinham o controle sobre o que seria apresentado na arena externa. Até 2005, os posicionamentos do Itamaraty estavam alinhados com o agronegócio, então não se pode afirmar que houve influência deste setor, pois essa participação pode ter sido viabilizada sobretudo pelo quesito técnico.

Do mesmo modo, a mudança nos comportamentos do Brasil, entre 2005 e 2007, após a inclusão do MDA e da CONTAG no GTI, pode ter ocorrido em função do entendimento da diplomacia de que, naquele íterim, os ganhos seriam maiores na OMC por meio da manutenção do G-20 coeso. Não se pode afirmar que essa mudança se deu exclusivamente pela

²⁴⁸ Foram criadas assessorias/secretarias de relações internacionais na quase totalidade pastas ministeriais.

pressão dos representantes da agricultura familiar e sua aproximação com o Presidente da República.

A explicação para que os achados desta pesquisa tenham se apresentado de forma diferente do que considera boa parte da literatura de Análise de Política Externa brasileira, assim como para a confirmação apenas parcial da hipótese de pesquisa, é a escassez de estudos na área, no referente ao período anterior à redemocratização. Conforme se observou na introdução, os estudos nacionais dedicados à APE emergiram apenas na década de 1990 e o aprofundamento na área é ainda modesto. Além disso, a maior parte dos estudos concentra-se em analisar a relação entre Executivo e Legislativo.

Poucos estudos disponíveis sobre processo decisório de política externa se concentram no período anterior à redemocratização. Como foi possível constatar, no que se refere à arena comercial, o Itamaraty não exercia papel central nem detinha o monopólio sobre o processo decisório. Seus posicionamentos, pelo contrário, sofreram constrangimentos dos demais atores em alguns momentos das negociações. É, portanto, incorreto afirmar, ao menos no que se refere aos casos estudados, que houve a “descentralização” ou “horizontalização” do processo decisório. O que se verificou foi a centralização no MRE.

Por meio da análise comparada dos dois estudos de caso propostos, verificou-se que o processo decisório em política externa, particularmente no que se refere a temática comercial, é complexo e engloba atores da burocracia Executiva federal, assim como representantes de segmentos da sociedade civil organizada. Antes da redemocratização, no entanto, é importante observar que essa dinâmica decisória já era integrada por diferentes atores, inclusive da sociedade civil interessada, e o Itamaraty não era central.

Após o processo de redemocratização, juntamente com as reformas realizadas no aparelho burocrático federal, um número maior de atores passou a participar da arena decisória. Isso foi possível em função da disponibilidade de conhecimentos técnicos, assim como da criação de canais de comunicação entre o MRE e dos demais atores. Como se viu, foram criadas assessorias/secretaria de relações internacionais na quase totalidade das pastas ministeriais e canais de comunicação entre essas burocracias e com a sociedade civil.

Essa participação, contudo, não necessariamente implica em influência sobre as diretrizes a serem tomadas. Em muitos momentos, os demais atores podem somente participar e expor suas demandas, sem que essas sejam incluídas nos posicionamentos apresentados na arena internacional. Por fim, verificou-se que as mudanças nas estruturas políticas domésticas levaram à centralização do poder decisório no Itamaraty e não à fragmentação da diplomacia.

Esses achados aplicam-se aos estudos de caso aqui apresentados. No entanto, não se pode generalizar essas constatações para todas as temáticas abrangidas pela política externa brasileira. Em função da reestruturação do aparelho burocrático e da criação de assessorias internacionais, assim como das transformações ocorridas nos segmentos da sociedade civil, não se deve descartar a possibilidade que, em outros temas, a participação do MRE seja menos central e apenas protocolar.

A principal contribuição desta Tese repousa no aprofundamento dos estudos de Análise de Política externa, mediante a inclusão do período anterior a 1990. Os achados deste estudo relativizam algumas pesquisas na área que consideram ter havido a descentralização do processo decisório. O que se verificou, ao contrário, foi a centralização do processo decisório no MRE, após a redemocratização e as reformas no aparato institucional. Além disso, diferentemente do que se pode considerar, mesmo no período de transição democrática, as decisões de política externa já ocorriam mediante a participação de múltiplos atores.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de P. Trade liberalization and the political economy of protection in Brazil since 1987. INTAL-ITD. **Working Paper** – SITI. IDB-INTAL. Buenos Aires, 2004.
- BAENA SOARES, C. L. **O Processo Legislativo e a Aprovação dos Acordos Internacionais Assinados pelo Brasil**. Brasília: Tese CAE, Instituto Rio Branco, 2005.
- BARRAL, Welber. **De Bretton Woods a Doha**. In: Barral Welber (org.) **O Brasil e a OMC**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2006.
- BARRAL, Welber; BROGINI, Gilvan. **Manual prático de defesa comercial**. São Paulo: Aduaneiras, 2007.
- BARRETO, Fernando de M. **A Política Externa Após a Redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012.
- BAYNE, Nicholas; WOOLCOCK, Stephen. **The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations**. 2.ed. Ashgate: Cornwall, 2007.
- BROGINI, Gilvan. **OMC e indústria nacional: as salvaguardas para o desenvolvimento**. Aduaneiras. São Paulo, 2004.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Angher, Anne J. (coord.) 9.ed. São Paulo: Rideel, 2003.
- CAPLING, Ann. **Australia and the global trade system: from Havana to Seattle**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- CARISIO, Maria C. D. **A evolução da política agrícola comum da União Europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura**. Brasília: IRBr Funag, 2006.
- CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. **Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula**. **Paper**: German Institute of Global and Area Studies, GIGA, Hamburg, 2006.
- CARVALHO, Maria Izabel Valladão. **Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: a formação da posição brasileira para Seattle**. Revista Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.25, no. 2, julho/dezembro 2003, pp.363-401.
- _____. **Condicionantes Internacionais e Domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha**. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, no 2, 2010, pp. 405 a 445.
- CASARÕES, Guilherme S. P. O papel do Itamaraty na definição da política externa do Governo Collor de Mello. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 55, n. 01, Brasília, 2012.

CASTRO NEVES, João A. **O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira**. In: LESSA, Antônio Carlos (org). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Vol. 2. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

CERVO, Amado, L. **História da Política Exterior do Brasil**. 3.ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2010.

CESAR, Susan E. M. **O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira – (1985-2002)**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2002.

CHAVAGNEUX, Christian. **La diplomatie économique**: plus seulement une affaires d'États. Revue Pouvoirs n°88 - La politique étrangère aujourd'hui - janvier 1999. pp.33-42

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. Political Science and Politics, N. 44 823-30, University of California, Berkeley, 2011.

COOPER, Andrew; GIGGOT, Richard; NASSAL, Richard. **Relocating Middle Powers**: Australia and Canada in a changing world order. Vancouver: UBC Press, 1993.

CÔRTEZ, Octávio Henrique D. G. **A Política Externa do Governo Sarney**: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: FUNAG, 2010.

CRENSON, Matthew A. **The Un-Politics of Air Pollution**: a study of non-decisionmaking in the cities. London: The Johns Hopkins Press, 1971.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DANTAS, Adriana. **Subsídios Agrícolas**: regulação internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.

DAVIS, John H.; GOLDBERG, Ray A. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1957.

DESTLER, I. M. **Presidents, Bureaucrats, Foreign Policy**: the politics organizational reform. Princeton: Princeton University Press, 1974.

DIVERIO, Tamara Silvana M. **Negociações agrícolas internacionais na Rodada Doha**: interesses e influência dos atores domésticos na formação da posição brasileira. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural. 212 fls. 2011.

FARIA, Fábio M. **A Defesa Comercial**: origens e regulamentação das medidas antidumping, compensatórias e salvaguardas. Editora Aduaneiras. São Paulo. 2003

FARIAS, Rogério de Souza **O Brasil e o GATT**: unidades decisórias e política externa. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2007. 269f.

FERNANDES, Ivan Felipe de A. L. **Burocracia e Política: a Construção Institucional da Política Comercial Brasileira Pós-Abertura Econômica**. Dissertação de Mestrado. Ciência Política, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010. 172f.

FERREIRA, Marcelo Costa. **O Congresso Nacional Brasileiro na Política Externa do Mercosul e no Debate ALCA – 1989-2003**. Tese de Doutorado em Ciência Política. PUC São Paulo: São Paulo, 2005.

FIGUEIRA, ARIANE, C.R. **Processo decisório em política externa no Brasil**. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas: Universidade de São Paulo: São Paulo, 2009. 255f.

_____. **Introdução à análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

Goulart, Luciana N. **A formação da posição interna brasileira para as negociações agrícolas da Rodada Doha da OMC**. Monografia de conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.: Brasília, 2006. 55 f.

HELFAND, Steven M., REZENDE, Gervásio de Castro. **Brazilian agriculture in the 1990s: impact of policy reforms**. IPEA, Discussion Paper 98, Jan-2015.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F. **Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an empirical inquiry**. *International Studies Quarterly*, Vol. 33, nº 4, 1989.

HERMANN, Margareth. **How decision units shape foreign policy: a theoretical framework**. *International Studies Review*. vol. 3, no. 2, 2001.

HAGAN, Joe D. **Does Decision-Making Matter? Systemic Assumptions vs. Historical Reality in International Relations Theory**. *International Studies Review*, vol. 3, no. 2. pp. 5-46, Summer, 2001.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 38 (1): 5-23, 1995.

HUDSON, Valerie, **Foreign Policy Analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations**. *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, no. 1, 2005.

HURREL, Andrew; NARKILAR, Amrita. A New Politics of Confrontation? Developing Countries ate Cancun and Beyond. **Research Seminar Series**. March, 2005.

IGLESIAS, WAGNER. **O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC**. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 28, pp. 75-97, jun. 2007

JALES, Mario. **Inserção do Brasil no Comércio Internacional Agrícola e Expansão dos Fluxos Comerciais Sul-Sul**, 2007. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br>>. Acesso em 10/09/2020.

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge University Press. New York, 1996.

KRASNER, Stephen D. (org.) **International Regimes**. Cornell University Press. 4. ed., 1986.

KISHAN, Rana. **Economic diplomacy**: the experience of developing countries. In: BAYNE, Nicholas; WOOLCOCK, Stephen. **The new economic diplomacy**: decision-making and negotiation in international economic relations. 2.ed. Ashgate: Cornwall., p. 201-220, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Instituições Democráticas e Política Exterior**. Contexto Internacional, vol. 22, no. 2, p. 265-303, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de.; SANTOS, Fabiano. **O Congresso e a política de comércio exterior**. Lua Nova, no. 52, pp. 121-149, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. **Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities**. International Affairs, Chatam House, Londres, v. 82, n. no. 1, p. 21-40, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Brasil como país intermediário e poder regional**. In: HURREL, Andrew et al. **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

LUPI, André L., CARVALHO, Leonardo A. **Agricultura**. In: BARRAL, Welber (org.) **O Brasil e a OMC**, Curitiba: Juruá, 2006.

MACDONALD, Kate e WOOLCOCK, Stephen. **State actors in economic diplomacy**. In: BAYNE, Nicholas; WOOLCOCK, Stephen. **The new economic diplomacy**: decision-making and negotiation in international economic relations. 2.ed. Ashgate: Cornwall. p. 63-76, 2007a.

MACHADO, Ana P. C. **A formulação da política comercial externa agrícola**: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do ministério da agricultura, pecuária e abastecimento. 2009. 115 f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds). **Advances in Comparative Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MANCINI, Claudia. **O agronegócio e as negociações comerciais internacionais**: uma análise da ação coletiva do setor privado. 2008. 192 fls. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

MESQUITA, Paulo E. **Multifuncionalidade e precauções não comerciais**: implicações para as negociações agrícolas na OMC. VLIII Curso de Altos Estudos. Brasília: FUNAG/ IRBr, 2005.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**. 35 (1): 11-41, 2013.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton University Press. New Jersey, 1997.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Intercâmbio comercial do agronegócio: principais mercados de destino**. Brasília: MAPA/ACS, 2011.

MORAVICSIK, Andrew. Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, Philip; JACOBSON, Harold; PUTNAM, Robert. **Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics**. Los Angeles: University of California Press, 1993.

NARKILAR, Amrita. **International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the WTO & GATT**. London: Routledge, 2003.

_____. **The World Trade Organization: a very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

NEVES, João Augusto de C. **O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA**. In: Contexto Internacional, vol. 25, n. 1, 2, 2003.

OLIVEIRA, Amâncio J. S. N. **Legislativo e Política Externa: das (in)conveniências da abdicação**. Working Papers Caeni. No. 3, 2003.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. Editora Unesp: Marília, 2003.

PECEQUILO, Cristina S. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PERISSINOTTO, Renato. **Comparação, história e interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa**. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. vol.28, n.83, pp.151-165, 2013.

PRAZERES, Tatiana L. **Comércio internacional e protecionismo: as barreiras técnicas na OMC**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

PINHEIRO, Leticia. **Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil**. In: Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

PUNTIGLIANO, Andrés R. Going Global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol. 51, no. 1, pp. 28-52, 2008.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. In: **International Organization**, v. 42, no. 3, 1988.

RAGIN, Charles C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Los Angeles, University of California Press, 1987.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Processo decisório de política externa e coalizões internacionais: as posições do Brasil na OMC**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2009. 152f.

_____. **O Brasil e as Negociações no Sistema GATT/OMC: uma análise da Rodada Uruguai e da Rodada Doha.** Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

RICUPERO, Rubens, Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System. In: BHAGWATI, Jagdish; HIRSCHE, Mathias. **The Uruguay Round and Beyond: essays in honor of Arthur Dunkel.** The University of Michigan Press, 1998.

SARAIVA, José Flávio S. (org.) **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização.** São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

SELCHE, Wayne. Brazil's Foreign Policy: more actors and expanding agendas. In: LINCOLN, Jennie K.; FERRIS, Elizabeth G. (ed.) **The Dynamics of Latin American Foreign Policies: challenges for the 1980s.** Westview Press, 1984.

SILVA, Elaini C. G.; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. **Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira.** Texto para Discussão (IPEA), v. 1, p. 1-48, 2010.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James: Comparative-historical analysis. In: contemporary political Science In: Advances in Comparative-Historical Analysis. Mahoney, James; Thelen, K. (ed) Cambridge. Cambridge University Press, 2015.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio.** São Paulo: Aduaneiras, 1999.

TYERS, Rod. The Cairns Group Perspective. In: INGERSENT, K. A.; RAYNER, A. J.; HINE, R. C. (org.) **Agriculture in the Uruguay Round.** London: Macmillan Press Ltd, 1994.

YOUNG, Oran R. Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes. In. KRASNER, Stephen D. (org.) **International Regimes.** Cornell University Press. 4. ed., p. 93-114, 1986.

Documentos Consultados:

Acordo Sobre Agricultura da OMC. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/omc_ata002.htm> Acesso em 15 abr. 2019.
Documento de Modalidades. <Disponível em: <http://www.wto.org/TN/AG/W/4/Rev.4>>. Acesso em 27 jun. 2019

Sites Consultados

African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP). Disponível em: <<http://www.acp.int>>.

Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro (AGROSTAT). Disponível em: <<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/AGROSTAT.html>>.

Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br>>.

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/>>.

Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Disponível em: <<http://www.cna.org.br/>>.

Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA). Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br/>>.

Confederação Nacional da Indústria (CNI). Disponível em: <<http://www.cni.org.br/>>.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Agricultura (CONTAG). Disponível em: <<http://www.contag.org.br/>>.

Food and Agriculture Organization (FAO). Disponível em: <<http://www.fao.org/>>.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/>>.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>.

Ministério das Relações Exteriores (MRE). Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>.

Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE). Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br/>>.

International Centre for Trade and Sustainable Development ICTSD. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/109450>>.